Dreptul constituțional al Uniunii Europene

Robert Schütze

DREPTUL CONSTITUȚIONAL AL UNIUNII EUROPENE

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Dreptul constituţional al Uniunii Europene

Uniunea Europeană există de peste o jumătate de secol. Pornind de la „Europa celor șase" într-un sector industrial determinat, Uniunea de astăzi are douăzeci și șapte de state membre și acționează în aproape toate domeniile vieții sociale. Structurile constituționale ale Uniunii au evoluat în paralel cu această creștere imensă. Născută ca organizație internațională, Uniunea a evoluat într-o uniune constituțională de state. Acest nou manual analizează într-un mod clar și structurat dreptul constituțional al Uniunii Europene ulterior Tratatului de la Lisabona. Examinând UE dintr-o perspectivă constituțională clasică, manualul cercetează temele centrale ale materiei: istoria și structura Uniunii, atribuțiile și procedurile ramurilor puterii politice, precum și drepturile și mijloacele de valorificare a acestora de care dispun cetățenii europeni. O structură clară în trei părți, precum și numeroase exemple ușurează înțelegerea. Critică și completă, lucrarea este o lectură necesară pentru toți cei care studiază dreptul constituțional al Uniunii Europene.

Robert Schütze este profesor la Universitatea din Durham, Regatul Unit.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Sumar

Introducere: Dreptul constituțional al Uniunii Europene 1

Partea I: Istorie și structură 7
1. Istoria constituțională: de la Paris la Lisabona 9
2. Natura constituțională: o federație de state 46
3. Structura politică: instituțiile Uniunii I 79
4. Structura politică: instituțiile Uniunii II 115

Partea a II-a: Puteri și proceduri 149
5. Puteri legislative: competențe și proceduri 151
6. Puteri externe: competențe și proceduri 187
7. Puteri executive: competențe și proceduri 222
8. Puteri judecătorești: competențe și proceduri 256

Partea a III-a: Drepturi și căi procesuale 301
9. Dreptul european: efectul direct și efectul indirect 303
10. Dreptul european: supremație și prioritate 344
11. Dreptul european: căi procesuale și răspunderi 376
12. În particular: drepturile omului în Uniune 406

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuprins

Sumar IX
Cuprins XI
Lista ilustrații XVIII
Lista tabele XIX
Cuvânt înainte XXI
Prefață XXIII
Mulțumiri XXV
Lista cauzelor XXVII
Tabel de corespondență XXXVIII
Abrevieri LVII

Introducere: Dreptul constituțional al Uniunii Europene 1

Partea I. Istorie și structură 7

1. Istoria constituțională: de la Paris la Lisabona 9
Introducere 9
1. De la Paris la Roma: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului 11
(a) Structura (supranațională) a CECO 13
(b) Comunitatea Europeană pentru Apărare (un eșec) 16
2. De la Roma la Maastricht: Comunitatea Economică Europeană 18
(a) Supranaționalismul normativ: natura dreptului european 19
(b) Supranaționalismul decizional: structura politică 20
(c) Dezvoltările interguvernamentale din afara CEE 23
(d) Reformele supranaționale interguvernamentale înfăptuite prin Actul Unic European 26
3. De la Maastricht la Nisa: (vechea) Uniune Europeană 27
(a) Structura templului: cei trei piloni ai Uniunii (de la Maastricht) 28
(i) Primul pilon: Comunitățile Europene 29
(ii) Pilonul al doilea: politica externă și de securitate comună 31
(iii) Pilonul al treilea: justiție și afaceri interne 32
(b) Un deceniu de „bricolaj constituțional": Amsterdam și Nisa 32
(i) Tratatul de la Amsterdam: divizarea pilonului al treilea 33
(ii) Tratatul de la Nisa: o reformă instituțională limitată 35
4. De la Nisa la Lisabona: (noua) Uniune Europeană 36
(a) Tratatul constituțional (eșuat): o „revizuire totală" formală 38
(b) Tratatul de la Lisabona: o „revizuire totală" din punct de vedere material 40
Concluzii 44

2. Caracterul constituțional: o federație de state 46
Introducere 46
1. Tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 48
2. Tradiția constituțională europeană: dreptul național versus dreptul internațional 52
(a) Polarizarea conceptuală: „confederație" versus „federație" 53

BOSTON UNIVERSITY LIBRARY

(b) Critica timpurie: tradiția europeană și genul federal (lipsă) 55
3. Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale americane 58
(a) Dimensiunea de fundamentare: „tratatul constituțional" european 59
(c) Dimensiunea funcțională: distribuția puterilor în Uniunea Europeană 63
(d) Clasificarea generală: Uniunea Europeană pe „terenul de mijloc" federal. 64
4. Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale europene 65
(a) „Teoria" *sui generis:* o Uniune Europeană „incomparabilă" 65
(b) Teoria dreptului internațional: „decizia Maastricht" 67
(c) Devoalarea tradiției etatiste europene: trei împotriviri constituționale 70
(d) Excurs: este „deficitul" democratic al Uniunii Europene o falsă problemă? 73
Concluzii 76

3. Structura politică: instituțiile Uniunii 79
Introducere 79
1. Principiul „separației puterilor" și Uniunea Europeană 81
2. Parlamentul European 85
(a) Formarea: alegerea Parlamentului 86
(i) Dimensiunea și componența Parlamentului 87
(ii) Membrii Parlamentului European și partidele politice 89
(b) Structura internă: organismele parlamentare 92
(c) Plenul: procesul decizional și votul 93
(d) Funcțiile parlamentare 95
(i) Funcțiile legislative 95
(ii) Funcțiile bugetare 96
(iii) Funcțiile de control 97
(iv) Funcțiile elective 98
3. Consiliul European 99
(a) Președintele Consiliului European 101
(b) Consiliul European: funcții și puteri 102
4. Consiliul 103
(a) Consiliul: componență și formațiuni 104
(b) Structura internă și organele 105
(i) Președinția Consiliului 105
(ii) „Coreper" și comitetele specializate 106
(iii) Excurs: Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate 109
(c) Procedura de decizie și de vot 110
(d) Funcții și competențe 113

4. Structura politică: instituțiile Uniunii II 115
1. Comisia 115
(a) Componență și structură 116
(i) Președintele și colegiul „acestuia" 117
(ii) Organele administrative ale Comisiei 118
(b) Procesul decizional din cadrul Comisiei 119
(c) Funcțiile și competențele Comisiei 122
(d) Excurs: agențiile europene și Comisia 124
2. Curtea de Justiție a Uniunii Europene 127

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(a) Arhitectura judiciară: sistemul judecătoresc al Uniunii 127
(i) Curtea de Justiție: componență și structură 128
(ii) Tribunalul: componență și structură 130
(iii) Excurs: avocații generali 131
(iv) „Tribunalele specializate": Tribunalul Funcției Publice 132
(b) Procedura (procedurile) de judecată 133
(c) Argumentația judecătorească: metode de interpretare 135
(d) Jurisdicția și competențele jurisdicționale 136
3. Banca Centrală Europeană 138
(a) Statutul special al BCE 138
(b) Organe și structură administrativă 140
(c) Diviziuni interne și procesul de decizie 142
(d) Funcții și competențe 143
4. Curtea de Conturi 144
Concluzii 146

Partea a II-a. Puteri și proceduri 149

5. Puteri legislative: competențe și proceduri 151
Introducere 151
1. Domeniul competențelor Uniunii 152
(a) Interpretarea teleologică 154
(b) Competențele generale ale Uniunii 156
(i) Competența de armonizare: art. 114 TFUE 157
(ii) Competența reziduală: art. 352 TFUE 159
2. Categoriile de competențe ale Uniunii 162
(a) Competențe exclusive: art. 3 TFUE 164
(b) Competențe partajate: art. 4 TFUE 165
(c) Competențe de coordonare: art. 5 TFUE 166
(d) Competențe complementare: art. 6 TFUE 167
3. Proceduri legislative: ordinară și speciale 168
(a) Procedura legislativă „ordinară" 170
(i) Teorie constituțională: textul formal 170
(ii) Practica constituțională: reuniuni tripartite [„trialoguri"] neoficiale .. 173
(b) Procedurile legislative „speciale" 175
4. Principiul subsidiarității 176
(a) Standardul procedural: subsidiaritatea în calitate de garanție politică a federalismului 177
(b) Standardul material: subsidiaritatea în calitate de garanție jurisdicțională a federalismului 180
Concluzie 183

6. Puteri externe: competențe și proceduri 187
Introducere 187
1. Competențele externe ale Uniunii 190
(a) Politica externă și de securitate comună 192
(b) Puterile externe speciale ale Uniunii 192
(c) Competența reziduală din tratat: art. 216 TFUE 195

BCU CLUJ UNIVERSITY LIBRARY

(d) Raportul dintre PESC și competențele externe speciale 197
2. Natura competențelor externe 199
(a) Natura *sui generis* a competenței PESC 200
(b) Art. 3 alin. (2) TFUE: competențe exclusive subsecvente privind tratatele 201
(i) Trei direcții de exclusivitate: codificarea practicii constituționale? 201
(ii) Exclusivitate ulterioară: criticarea teoriei constituționale 203
3. Proceduri de adoptare a deciziilor în domeniul extern 204
(a) „Caracterul specific" al procedurilor de adoptare a deciziilor PESC 205
(i) Actori instituționali și echilibru instituțional 205
(ii) Modalități de vot în Consiliu 206
(b) Procedura (ordinară a) Uniunii de încheiere de tratate 207
(i) Inițierea și negocierea 208
(ii) Semnarea și încheierea 209
(iii) Modificarea, suspendarea (și încetarea) 211
(iv) Succesiunea Uniunii în acordurile internaționale ale statelor membre 211
4. Partajarea puterii externe: garanții constituționale ale caracterului unitar 212
(a) Acorduri mixte: o garanție internațională și politică 213
(b) Obligația de cooperare: garanție internă și jurisdicțională 215
(i) Statele membre ca „mandatari ai Uniunii" 216
(ii) Subsidiaritate „răsturnată": restricții asupra exercitării competenței partajate a statului 218
Concluzii 220

7. Puteri executive: competențe și proceduri 222
Introducere 222
1. Atribuții guvernamentale: executivul dual al Uniunii 224
(a) Instrumente juridice pentru conducerea politică 225
(b) Procedura (procedurile) neoficială (neoficiale) de guvernare 226
2. Atribuții de legiferare: acte delegate și acte de punere în aplicare 228
(a) Delegarea puterii „legislative": art. 290 TFUE 230
(i) Garanții jurisdicționale: limite constituționale pentru actele delegate 231
(ii) Garanții politice: drepturi de control ale legiuitorului Uniunii 234
(b) „Atribuirea" puterii executive: art. 291 TFUE 236
(i) Domeniul art. 291 TFUE 237
(ii) Garanții constituționale pentru legislația de punere în aplicare 239
3. Atribuții administrative I: executarea centralizată 242
(a) Domeniul puterilor administrative ale Uniunii 242
(b) Atribuții administrative și principiul subsidiarității 246
4. Atribuții administrative II: executarea descentralizată 249
(a) Efectele actelor administrative naționale 249
(b) Autonomia administrativă națională și limitele sale 251
Concluzii 254

8. Puteri judecătorești: competențe și proceduri 256
Introducere 256
1. Atribuții de anulare: controlul jurisdicțional 260
(a) Existența unui act „atacabil" 261
(b) Motive legitime de control 263

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(i) Motive „formale" și „materiale" 263
(ii) În particular: principiul proporționalității 265
(c) Calitatea procesuală activă în fața Curții Europene 266
(i) Formularea de la Roma și interpretarea sa jurisdicțională 268
(ii) Formularea de la Lisabona și problemele sale de interpretare 271
(d) Controlul indirect al dreptului european 273
(i) Controlul colateral: excepția de nelegalitate 273
(ii) Controlul indirect prin trimiteri preliminare 274
2. Atribuții reparatorii: acțiunile în răspundere 276
(a) Condiții procedurale: de la acțiune accesorie la acțiune independentă 277
(b) Condiții materiale: de la *Schöppenstedt* la *Bergaderm* 278
3. Atribuții judecătorești I: acțiuni de executare 280
(a) Acțiuni de executare împotriva statelor membre 281
(i) Condițiile procedurale în temeiul art. 258 TFUE 281
(ii) Executarea pe cale judecătorească prin sancțiuni financiare 283
(b) Acțiuni de executare împotriva Uniunii: abținerea de a hotărî 285
4. Atribuții judecătorești II: hotărârile preliminare 287
(a) Primul paragraf: competența Curții Europene 289
(b) Paragraful al doilea: condiții pentru o hotărâre preliminară 290
(i) „Cine": instanțele judecătorești naționale 291
(ii) „Ce": întrebări necesare 293
(c) Paragraful al treilea: obligația de sesizare și „*acte clair*" [„actul clar"] 294
(d) Natura juridică a hotărârilor preliminare 297
Concluzii 299

Partea a III-a. Drepturi și căi procesuale 301

9. Dreptul european: efectul direct și efectul indirect 303
Introducere 303
1. Dreptul constituțional: efectul dreptului primar european 308
(a) Efectul direct: de la un test strict la unul indulgent 310
(b) Dimensiunile efectului direct: efectul direct vertical și orizontal 312
2. Dreptul direct al Uniunii: regulamentele și deciziile 314
(a) Regulamentele: instrumentul „legislativ" 314
(i) Aplicarea generală în toate statele membre 315
(ii) Aplicarea directă și efectul direct 316
(b) Deciziile: instrumentul executiv 318
(i) Decizii adresate în mod specific 318
(ii) Decizii fără destinatar explicit 320
3. Dreptul indirect al Uniunii: directivele 320
(a) Efectul direct și directivele: condiții și limite 321
(i) Regula excluderii efectului direct orizontal 323
(ii) Limitarea de la regulă: definiția largă a (acțiunilor) statului 325
(iii) Excepția de la regulă: efectul direct orizontal incidental 326
(b) Efecte indirecte prin dreptul (primar) european și prin dreptul național 328
(i) Doctrina interpretării conforme a dreptului național 328
(ii) Efecte indirecte prin intermediul dreptului european 331
4. Dreptul extern al Uniunii: acordurile internaționale 335

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(a) Efectele directe ale acordurilor Uniunii 335
(i) Condițiile efectului direct 336
(ii) Dimensiunile efectului direct 338
(b) Efecte indirecte: interpretarea și aplicarea principiilor 339
Concluzii 341

10. Dreptul european: supremație și prioritate 344
Introducere 344
1. Perspectiva europeană: supremație absolută 345
(a) Domeniul absolut al principiului supremației 347
(i) Supremația asupra legilor interne ale statelor membre 347
(ii) Supremația asupra tratatelor internaționale ale statelor membre 349
(b) Natura „executivă" a supremației: neaplicare, iar nu invalidare 351
2. Perspectiva națională: supremație relativă 354
(a) Limitele drepturilor fundamentale: jurisprudența „atât timp" 355
(b) Limite ale competențelor: de la „*Maastricht*" la „*Mangold*" 357
3. Prioritatea legislativă: natură și efect 360
(a) Categorii ale priorității: efectele relative ale priorității 360
(i) Prioritatea domeniului 361
(ii) Prioritatea obstacolului 362
(iii) Prioritatea normei 363
(b) Moduri ale priorității: prioritatea explicită și prioritatea implicită 363
4. Limite constituționale ale priorității legislative 365
(a) Instrumentele Uniunii și capacitatea lor de a dispune de prioritate 365
(i) Capacitatea prioritară a regulamentelor 365
(ii) Capacitatea prioritară a directivelor 367
(iii) Capacitatea prioritară a acordurilor internaționale 368
(b) Limitele priorității din perspectiva competenței 370
(i) Competențe de armonizare minimală 371
(ii) Competențe complementare care exclud armonizarea 372
Concluzii 374

11. Dreptul european: căi procesuale și răspunderi 376
Introducere 376
1. Principiul interpretării (conforme) 379
2. Principiul echivalenței 380
(a) Nediscriminarea: extinderea căilor procesuale naționale la acțiuni europene 380
(b) Acțiuni „similare": testul echivalenței 381
3. Principiul efectivității 383
(a) Evoluția istorică a standardului efectivității 384
(b) Limitele procedurale ale posibilității de a invoca dreptul european 389
4. Principiul răspunderii 392
(a) Răspunderea statului: doctrina „*Francovich*" 393
(i) Cele trei condiții pentru răspunderea statului 395
(ii) Răspunderea statului pentru încălcări ale dreptului european pe cale judecătorească 398
(b) Răspunderea privată: doctrina *Courage* 401
Concluzii 404

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

12. În particular: drepturile omului în Uniune 406
Introducere 406
1. Catalogul „nescris" de drepturi: drepturile omului în calitate de „principii generale" 408
(a) Nașterea drepturilor fundamentale europene 409
(i) Standardul european – standard „autonom" 411
(ii) Limitări și „limitări la limitări" 414
(b) Dreptul Organizației Națiunilor Unite: limite externe pentru drepturile europene ale omului? 416
2. Catalogul „scris" de drepturi: Carta drepturilor fundamentale 419
(a) Carta: structură și conținut 420
(i) Drepturi (dure) și principii (flexibile) 422
(ii) Limitări și „limitări la limitări" 423
(b) Relațiile cu tratatele europene (și cu Convenția europeană) 424
3. Catalogul „extern" de drepturi: Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale 426
(a) Standardul convenției pentru acte ale Uniunii 427
(i) Anterior aderării: controlul incidental (indirect) al actelor Uniunii 428
(ii) Ulterior aderării: controlul direct (complet) al actelor Uniunii 430
(b) Aderarea Uniunii la Convenția europeană: condiții prealabile 431
4. „Doctrina încorporării": drepturi europene și dreptul național 432
(a) Încorporarea și principiile generale: executare și derogare 433
(b) Încorporarea și Carta drepturilor fundamentale 436
(i) Reguli generale pentru toate statele membre 436
(ii) Reguli speciale pentru Polonia și Regatul Unit 438
(c) Încorporarea și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale? 440
(d) Excurs: încorporarea și particularii – drepturile omului și acțiunile private 441
Concluzii 442

Anexe 445
1. Tratatele europene (cronologie) 446
2. Evoluția teritorială a Uniunii Europene 448
3. Extrase din „Compromisul de la Luxemburg" 451
a) Relații între Comisie și Consiliu 453
b) Procedura de vot cu majoritate 453
4. Extrase din James Madison - „Federalist nr. 39" 455
5. Extrase din „Actul privind alegerea directă a Parlamentului European" din 1976 .. 458
6. Extrase din Decizia 2009/908 privind președinția Consiliului 462
7. Direcția-generală Afaceri Interne (organigramă) 464
8. Extrase din „Regulamentul privind comitologia" 465

Index 471

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista ilustrații

Figura 1. Structura cărții 5
Figura 2. Evoluția istorică a Uniunii 12
Figura 3. Structura pe piloni a „vechii" Uniuni (de la Maastricht) 29
Figura 4. Dualitatea tratatelor de bază înainte și după Lisabona 41
Figura 5. Distribuirea mandatelor în parlamentul European (partidele politice) 91
Figura 6. Comitetele pregătitoare din Consiliu 108
Figura 7. Structura internă a Comisiei 120
Figura 8. Structura Curții de Justiție a Uniunii Europene 128
Figura 9. Structura Băncii Centrale Europene 141
Figura 9a. Competențele generale și speciale 156
Figura 9b. Tipuri de competențe 163
Figura 10. Structura legiuitorului Uniunii 172
Figura 12. Diminuarea reprezentării democratice 174
Figura 13. Structura competenței în materia politicii sociale 184
Figura 14. Raportul între competențele externe ale Uniunii 199
Figura 15. Executivul dual al Uniunii 225
Figura 16. „Comitologia" astfel definită prin Regulamentul nr. 182/2011 241
Figura 17. Federalismul judecătoresc în perspectivă comparată 288
Figura 18. Hotărâri preliminare in temeiul art. 267 TFUE 293
Figura 19. Monism și dualism 305
Figura 20. Aplicabilitatea directă, efectul direct și acțiunile particularului 314
Figura 21. Tipuri ale priorității: prioritatea domeniului, a obstacolului și a normei 361
Figura 22. Limite asupra autonomiei procedurale naționale 379
Figura 23. Standarde ale efectivității 384
Figura 24. Teoria inspirației versus teoria încorporării 414
Figura 25. Principii și drepturi în cadrul cartei 423
Figura 26. Raportul între cele trei „declarații de drepturi" ale Uniunii 442
Figura 27. Teritoriul Uniunii Europene 450
Figura 28. Direcția-generală Afaceri Interne (organigramă) 464

BCU IAȘI - COLECȚIA UVT - E-LIBRARY

Lista tabele

Tabelul 1. Structura TUE și TFUE 42
Tabelul 2. Dispozițiile tratatelor privind instituțiile 81
Tabelul 3. Instituțiile Uniunii în corelație cu funcțiile politice 85
Tabelul 4. Distribuirea mandatelor în Parlamentul European (statele membre) 88
Tabelul 5. Comisiile permanente ale Parlamentului European 93
Tabelul 6. Formațiunile Consiliului 104
Tabelul 7. Sistemul de ponderare a voturilor în Consiliu 111
Tabelul 8. Colegiul Comisiei: președinte și portofolii 119
Tabelul 9. Agenții europene și organisme descentralizate (selecție) 124
Tabelul 10. Politicile și acțiunile interne ale Uniunii 153
Tabelul 11. Politicile externe ale Uniunii 191
Tabelul 12. Competențe și proceduri jurisdicționale 259
Tabelul 13. Structura Cartei drepturilor fundamentale 421

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cuvânt înainte

În 2012, când a fost publicată varianta finală a studiului său despre federalismul american[1] considerat ca o versiune *avant la lettre* a pluralismului juridic ambiental și dominant astăzi mai ales la nivelul doctrinei juridice europene, viziunea lui Robert Schütze cu privire la influența pe care doctrina și, mai ales, practica nord-americană în materie de suveranitate partajată ar trebui sa o aibă asupra integrării europene era deja destul de clară. Nu în mod întâmplător, la finalul unei analize detaliate cu privire la patru veritabile conflicte constituționale (între statele federate și statul federal) din istoria SUA, el ajungea la concluzia că ceea ce a salvat federația americană de la destrămare a fost tocmai viziunea originală pe care aceasta a avut-o cu privire la conceptul de suveranitate: considerată dual, aceasta se poate lesne acomoda cu existența concomitentă a unei suveranități a statelor distinctă de cea a federației, fără ca acest lucru să aducă în prim plan delicata problemă a unei eventuale ierarhii ori supremații între ele. Pe cale de consecință, afirma el, „constituționalismul european are multe de învățat din istoria constituțională nord-americană (și viceversa)". Introvertirii și anistoricității de care, aprecia el, dă dovadă Uniunea Europeană atunci când clamează caracterul său original - *sui generis* - în privința absentei unui „punct al lui Arhimede" pentru sprijinirea și răsturnarea oricărei forme de ultimă legitimitate juridică ar trebui să îi fie opus pragmatismul american, ce a permis apariția unui veritabil pluralism juridic *avant la lettre*. Sau, altfel spus, pluralismul juridic, astăzi dominant în doctrina de drept european, nu este altceva decât proza *à la Monsieur Jourdain* cu privire la federalismul ambiental, omniprezent dar nemărturisit, din cadrul Uniunii Europene. Însă cititorii avizați știau că aceasta era viziunea lui Robert Schütze încă din 2010, când și-a publicat într-o primă variantă, mai puțin elaborată, proiectul inițial al aceluiași studiu pe platforma electronică SSRN.

Prin urmare, atunci când, tot în 2012, Robert Schütze a publicat o carte de autor cu privire la Uniunea Europeană, sub un titlu pe cât de simplu, pe atât de tranșant, nimeni nu a mai fost surprins de afirmația că ar exista un „drept constituțional al UE". A vorbi astăzi fără niciun fel de explicații preliminare despre dreptul constituțional al Uniunii Europene a devenit tot atât de banal ori firesc precum orice discurs despre constituționalism în secolele XIX și XX. Dacă dezbaterea referitoare la constituționalizarea dreptului intern al statelor a început și s-a desăvârșit în a doua jumătate a secolului XX, cea privitoare la constituționalizarea dreptului internațional

[1] R. Schütze, *Federalism as Constitutional Pluralism: „Letter from America"*, în „Constitutional Pluralism in the European Union and beyond", Matej Avbelj & Jan Komárek (ed.), Hart Publishing, Oxford, 2012.

BCU "ALEXANDRU IOAN CUZA" LIBRARY

și a diferitelor sale instituții ori ramuri specializate a început tot atunci, dar s-a răspândit larg abia la începutul secolului XXI. Viteza de producere și de circulație a ideilor, accelerată de globalizarea tot mai accentuată în contemporaneitate, a făcut însă ca ceea cu doar 10 ani în urma părea revoluționar să fie privit astăzi drept aproape perimat. Și astfel, prezentarea dreptului instituțional și a sistemului normativ al Uniunii Europene, care tradițional pornea de la evidențierea caracterului de excepție al integrării europene față de regula cooperării internaționale, poate fi lesne realizată într-o nouă cheie de lectură, ce pornește de la premise asemănătoare cu analiza oricărei forme de organizare de tip federal. Structura politică a Uniunii Europene este explicată exclusiv prin prisma unei viziuni de tip federalist, fără a se aminti nimic despre interguvernamentalismul de la începuturi. Însăși istoria devenirii Uniunii Europene și a transfigurării celor trei comunități europene inițiale capătă patină constituțională. Ontologic vorbind, Uniunea Europeana se prezintă ca un corp organic crescut în spirit constituțional. De aici și până la analiza modului în care procedurile stabilite în tratatele fondatoare limitează puterile actorilor politici nu mai este decât un pas și niciun cititor nu ar trebui să fie considerat neatent dacă la simpla lectură a planului de lucru anunțat de autor și-ar pune întrebarea de a ști dacă se află în prezența unui manual de drept constituțional din cadrul unui stat ori în fața unei lucrări de drept european. Doar modul de abordare a sistemului normativ al Uniunii Europene, prin prisma efectelor sale specifice și de neevitat în orice analiză riguroasă, lămurește cititorul ce ar dori să își contureze în mod rapid o impresie cu privire la natura cărții: vechea și eterna dispută între supremație și prioritate[2] nu poate fi evitată din discursul contemporan de drept european și numai acest indiciu stabilește o punte de legătură între abordarea tradițională a analizelor despre Uniunea Europeana și cea novatoare a lui Robert Schütze.

Noutatea adusă de Robert Schütze nu constă însă în abordarea de tip federalist a integrării europene; aceasta este cunoscută în literatura de specialitate încă de la apariția celor trei comunități istorice europene. Originalitatea lucrării transpare mai ales în subînțeleasa dimensiune comparatistă, în analiza de tip contextual, în tratarea Uniunii Europene prin prisma unei grile ce amintește de separația puterilor în stat și în prezentarea argumentelor proprii, fundamentate pe o extrem de bogată practică instituțională și, mai ales, jurisprudențială. Ca orice lucrare voit provocatoare, cartea lui Robert Schütze incită la lectură și la dezbatere deopotrivă și, fie și numai în virtutea acestei din urmă trăsături, merită atenție dedicată. Lectură plăcută tuturor celor atenți la nuanțe!

Simina TĂNĂSESCU
Profesor, Facultatea de drept, Universitatea din București

[2] E.S. Tănăsescu, *Comentariu la decizia Curții Constitutionale nr.59/2007*, Curierul Judiciar nr.5/2007, p.1.

BCU IAȘI CENTRU UNIVERSITAR

Prefață

Uniunea Europeană există de peste o jumătate de secol. Pornind în 1952 ca „Europa celor șase" într-un sector industrial determinat, Uniunea de astăzi are douăzeci și șapte de state membre și acționează în aproape toate domeniile vieții sociale. Structurile constituționale ale Uniunii au evoluat în paralel cu această creștere dinamică. Născută ca organizație internațională, Uniunea a evoluat într-o federație matură de state. Prin aceasta, Uniunea Europeană a suferit cea mai mare „transformare" a sa în primul deceniu al secolului XXI. Această reformă fundamentală a început în 2001 cu Declarația de la Laeken privind viitorul Uniunii Europene și și-a găsit rostul – în pofida eșecului „Tratatului de instituire a unei Constituții pentru Europa" din 2004 – în Tratatul de reformă (Tratatul de la Lisabona) din 2007. Mai mult, Uniunea după Lisabona nu mai este Uniunea care era înainte. Cartea de față prezintă structurile și puterile acestei Uniuni „reînnoite" în termeni constituționali „reînnoiți". Ea este fructul lecțiilor și scrierilor mele în cursul ultimului deceniu – tumultuos. Adresez mulțumiri multor colegi și prieteni și în special lui Antonis Antoniadis, Amandine Garde, Konrad Lachmayer, precum și lui Dieter și Isolde Schütze. Pentru partea de redactare, mulțumesc în mod special lui Sinéad Moloney de la Cambridge University Press pentru răbdarea și profesionalismul nelimitate. Această carte este dedicată lui Pierre Pescatore – cel mai mare „pictor" din secolul al XX-lea al Uniunii Europene.

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Mulţumiri

Sunt recunoscător Hart Publishing, Kluwer Law International, Oxford University Press, Sweet & Maxwell și Wiley pentru gentilețea de a permite includerea unor secțiuni din materiale publicate anterior. Capitolul 2, în special, reprezintă o versiune abreviată și modificată a unui capitol publicat în „*From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law*" (Oxford University Press, 2009). Mulțumesc și Cambridge University Press pentru îngăduința de a reproduce părți din „*Federalist nr. 39*" din seria „Texts in the History of Political Thought". Mulțumiri și pentru Wikipedia și, respectiv, pentru paginile de internet ale Uniunii Europene în privința figurilor 2 și 5, 27 și 28.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Lista cauzelor

Cuprins

1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene XXVII
(a) Curtea Europeană de Justiție: cauze (în ordinea numerelor) XXVII
(b) Curtea Europeană de Justiție: avize (în ordinea numerelor) XXXVI
(c) Tribunalul: cauze (în ordinea numerelor) XXXVII
2. Alte instanțe XXXVII
(a) Curtea Europeană a Drepturilor Omului: cauze (în ordine cronologică) ... XXXVII
(b) Curtea Constituțională germană: cauze (în ordine cronologică) XXXVII
(c) Curtea Supremă a Statelor Unite: cauze (în ordine cronologică) XXXVII

1. Curtea de Justiție a Uniunii Europene

(a) Curtea Europeană de Justiție: cauze (în ordinea numerelor)

Cauza 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1955], p. 245 / 154, 265

Cauza 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgische, SpA/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1958], p. 133 / 232, 233, 234

Cauza 1/58, *Stork & Cie/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1958], p. 17 / 409

Cauza 20/59, *Italia/Înalta Autoritate*, ECR [1960], p. 325 / 281

Cauza 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/*Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1961], p. 1 / 162

Cauzele conexate 36, 37, 38/59 și 40/59, *Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH și I. Nold KG/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1959], p. 423 / 409, 410

Cauza 6/60, *Humblet/Belgia*, ECR [1960], p. 559 / 393

Cauza 10/61, *Comisia/Italia*, ECR [1962], p. 1 / 350

Cauzele conexate 16-17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes și alții/Consiliul*, ECR [1962], p. 471 / 268, 315

Cauza 25/62, *Plaumann/Comisia*, ECR [1963], p. 95 / 270, 277

Cauza 26/62, *Van Gend en Loos/administrația fiscală olandeză*, ECR (Special English Edition) [1963], p. 1 / 19, 132, 294, 305, 306, 308, 312

Cauzele conexate 28-30/62, *Da Costa și alții/ administrația fiscală olandeză*, ECR [1963], p. 31 / 289, 294, 296

Cauzele conexate 31/62 și 33/62, *Lütticke și alții/Comisia*, ECR [1962], p. 501 / 277

Cauza 75/63, *Hoekstra* (*născută Unger*), ECR [1964], p. 177 / 289

Cauzele conexate 90-91/63, *Comisia/Luxemburg și Belgia*, ECR [1964], p. 625 / 59, 283

Cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585 / 19, 59, 78, 162, 289, 293, 295, 347

Cauzele conexate 18 și 35/65, *Gutmann/Comisia*, ECR [1965], p. 103 / 264

Cauza 34/67, *Firma Gebrüder Luck/Hauptzollamt Köln-Rheinau*, ECR [1968], p. 245 / 351,

Cauza 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiliul*, ECR [1968], p. 409 / 315
Cauza 13/68, Salgoil/*Ministerul Comerţului Exterior al Republicii Italiene,* ECR [1968], p. 453 / 311
Cauza 9/69, *Sayag şi alţii/Leduc şi alţii*, ECR [1969], p. 329 / 278
Cauza 29/69, *Stauder/Oraşul Ulm*, ECR [1969], p. 419 / 410, 412
Cauza 40/69, *Hauptzollamt Hamburg Oberelbe/Bollmann*, ECR [1970], p. 69 / 366
Cauza 64/69, Compagnie Française commerciale et ûnancière/Comisia, ECR [1970], p. 221 / 315
Cauza 74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen/Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, ECR [1970], p. 451 / 251
Cauza 9/70, *Grad/Finanzamt Traunstein*, ECR [1970], p. 825 / 319
Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR [1970], p. 1125 / 59, 348, 355, 410
Cauza 15/70, *Chevallery/Comisia*, ECR [1970], p. 975 / 286
Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (*AETR*), ECR [1971], p. 263 / 195, 202, 262, 264
Cauza 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster et Berodt & Co*, ECR [1970], p. 1161 / 231, 240
Cauza 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, ECR [1971], p. 49 / 377, 251
Cauzele conexate 41-44/70, *International Fruit Company şi alţii/Comisia*, ECR [1971], p. 411 / 268, 315
Cauza 5/71, *Schöppenstedt/Consiliul*, ECR [1971], p. 975 / 277, 279
Cauza 48/71, *Comisia/Italia*, ECR [1978], p. 629 / 351
Cauzele conexate 51-54/71, *International Fruit Company NV şi alţii/Produktschap voor groenten en fruit*, ECR [1971], p. 1107 / 251
Cauza 18/72, *Granaria/Produktschap voor Veevoeder*, ECR [1972], p. 1163 / 366
Cauzele conexate 21-24/72, *International Fruit Company NV/Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECR [1972], p. 1219 / 212, 336, 337
Cauza 30/72, *Comisia/Italia*, ECR [1973], p. 161 / 283
Cauza 39/72, *Comisia/Italia*, ECR [1973], p. 101 / 367
Cauzele conexate 63-69/72, *Werhahn Hansamühle şi alţii/Consiliul*, ECR [1973], p. 280 / 278
Cauza 4/73, *Nold/Comisia*, ECR [1974], p. 491 / 410, 412, 413, 415, 416
Cauza 34/73, *Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle nanze dello Stato*, ECR [1973], p. 981 / 316
Cauza 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, ECR [1974], p. 33 / 292
Cauza 167/73, *Comisia/Franţa*, ECR [1974], p. 359 / 353
Cauza 169/73, *Compagnie Continentale France/Consiliul*, ECR [1975], p. 117 / 278
Cauza 181/73, *Haegemann/Belgia*, ECR [1974], p. 449 / 335
Cauza 2/74, *Reyners/statul belgian*, ECR [1974], p. 631 / 311
Cauza 9/74, *Casagrande/Landeshauptstadt München*, ECR [1974], p. 773 / 155, 156
Cauza 36/74, *Walrave şi alţii/Association Union cycliste internationale şi alţii*, ECR [1974], p. 1405 / 313
Cauza 41/74, *van Duyn/Home Office*, ECR [1974], p. 1337 / 311, 321, 322
Cauza 100/74, *CAM/Comisia*, ECR [1975], p. 1393 / 270
Cauza 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero*, ECR [1975], p. 1279 / 232
Cauza 36/75, *Rutili/Ministre de l'intérieur*, ECR [1975], p. 1219 / 411, 433
Cauza 43/75, *Defrenne/Sabena*, ECR [1976], p. 455 / 299, 310, 313, 441

Cauza 60/75, *Russo/Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*, ECR [1976], p. 45 / 393
Cauzele conexate 15 și 16/76, *Franța/Comisia*, ECR [1979], p. 32 / 284
Cauza 26/76, *Metro-SB-Großmärkte/Comisia*, ECR [1977], p. 1875 / 270
Cauza 27/76 R, *United Brands/Comisia*, ECR [1976], p. 425 / 135
Cauza 27/76, *United Brands/Comisia*, ECR [1978], p. 207 / 135
Cauza 33/76, *Rewe-Zentralnanz eG și Rewe-Zentral AG/Landwirtschafts- kammer für das Saarland*, ECR [1976], p. 1989 / 377, 378, 380, 383, 384
Cauza 45/76, *Comet BV/ Produktschap voor Siergewassen*, ECR [1976], p. 2043 / 378, 385
Cauza 52/76, *Benedetti/Munari*, ECR [1977], p. 163 / 297
Cauza 74/76, *Iannelli & Volpi SpA/Ditta Paolo Meroni*, ECR [1977], p. 557 / 310, 312
Cauzele conexate 83 și 94/76, 4, 15 și 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe și alții/ Consiliul și Comisia*, ECR [1978], p. 1209 / 279
Cauza 38/77, *Enka BV/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, ECR [1977], p. 2203 / 279
Cauza 55/77, *M. Maris, soția lui R. Reboulet/Rijksdienst voor Werknemers- pensioenen*, ECR [1977], p. 2327 / 366
Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, ECR [1978], p. 629 / 287, 316, 351, 352, 353
Cauza 31/78, *Bussone/Ministerul italian al Agriculturii*, ECR [1978], p. 2429 / 362, 366
Cauza 92/78, *Simmenthal/Comisia*, ECR [1979], p. 777 / 274
Cauza 120/78, *Rewe-Zentral/ Bundesmonopolverwaltung für Branntwein* (*Cassis de Dijon*), ECR [1979], p. 649 / 23
Cauza 148/78, *Ratti*, ECR [1979], p. 1629 / 322, 352, 362
Cauza 230/78, *SpA Eridania-Zuccherici nazionali and SpA Societa Italiana per l'Industria degli Zuccheri/ministrul agriculturii și pădurilor, ministrul industriei, comerțului și artizanatului și SpA Zuccherici Meridionali*, ECR [1979], p. 2749 / 317
Cauza 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, ECR [1979], p. 3727 / 412, 413, 415
Cauza 61/79, *Amministrazione delle nanze dello Stato/Denkavit*, ECR [1980], p. 1205 / 298
Cauza 102/79, *Comisia/Belgia*, ECR [1980], p. 1473 / 341
Cauza 104/79, *Foglia/Novello*, ECR [1980], p. 745 / 293
Cauza 130/79, *Express Dairy Foods Limited/Intervention Board for Agricultural Produce*, ECR [1980], p. 1887 / 385
Cauza 133/79, *Sucrimex SA și Westzucker GmbH/Comisia*, ECR [1980], p. 1299 / 251
Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul* (*izoglucoză*), ECR [1980], p. 3333 / 22, 84, 95, 176
Cauza 155/79, *AM & S Europe Limited/Comisia*, ECR [1982], p. 1575 / 412
Cauza 790/79, *Calpak/Comisia*, ECR [1980], p. 1949 / 269
Cauza 804/79, *Comisia/Regatul Unit*, ECR [1981], p. 1045 / 164
Cauza 812/79, *Attorney General/Juan C. Burgoa*, ECR [1980], p. 2787 / 349
Cauza 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle nanze dello Stato*, ECR [1981], p. 1191 / 275, 296
Cauza 98/80, *Romano/Institut national d'assurance maladie-invalidité*, ECR [1981], p. 1241 / 233
Cauza 137/80, *Comisia/Belgia*, ECR [1981] ECR, p. 653 / 317
Cauza 158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH și Rewe-Markt Steffen/Hauptzollamt Kiel* (*croaziere pentru unt*), ECR [1981], p. 1805 / 389, 392
Cauza 244/80, *Folgia/Novello* (*2*), ECR [1981], p. 3045 / 294

Cauza 246/80, *Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie*, ECR [1981], p. 2311 / 291
Cauza 270/80, *Polydor și alții/Harlequin și alții*, ECR [1982], p. 329 / 338, 368
Cauza 8/81, *Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECR [1982], p. 53 / 341
Cauza 17/81, *Pabst & Richarz KG/Hauptzollamt Oldenburg*, ECR [1982], p. 1331 / 369
Cauza 60/81, *International Business Machines (IBM)/Comisia*, ECR [1981], p. 2639 / 262
Cauza 104/81, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg & Cie.*, ECR [1982], p. 3641 / 336
Cauza 249/81, *Comisia/Irlanda* (*Buy Irish*), ECR [1982], p. 4005 / 283
Cauza 283/81, *CILFIT și alții/Ministerul Sănătății*, ECR [1982], p. 3415 / 296
Cauza 11/82, *Piraiki-Patraikișialții/Comisia*, ECR [1985], p. 207 / 270
Cauza 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/SpA San Giorgio*, ECR [1983], p. 3595 / 388
Cauzele conexate 205-215/82, *Deutsche Milchkontor GmbHși alții/Republica Federală Germania*, ECR [1983], p. 2633 / 251, 252
Cauza 13/83, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1985], p. 1513 / 286
Cauza 14/83, *von Colson și Elisabeth Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, ECR [1984], p. 1891 / 329, 380, 383, 385
Cauza 118/83, *CMC Cooperativa muratori e cementistișialții/Comisia*, ECR [1985], p. 2325 / 278
Cauza 145/83, *Adams/Comisia*, ECR [1985], p. 3539 / 279
Cauza 294/83, *Parti écologiste 'Les Verts'/Parlamentul European*, ECR [1986], p. 1339 / 60, 258, 269, 274, 407, 416
Cauzele conexate 60 și 61/84, *Cinéthèque SAși alții/Fédération nationale des cinémas français*, ECR [1985], p. 2605 / 435, 436
Cauza 152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1986], p. 723 / 323, 326, 352
Cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR [1986], p. 1651 / 325, 333
Cauza 5/85, *AKZO Chemie/Comisia*, ECR [1986], p. 2585 / 121
Cauza 69/85 (ordonanță), *Wünsche Handelsgesellschaft/Germania*, ECR [1986], p. 947 / 297
Cauza 72/85, *Comisia/Țările de Jos*, ECR [1986] 1219 / 317
Cauza 149/85, *Wybot/Faure*, ECR [1986], p. 2391 / 83
Cauza 218/85, *Association comite économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne/A Le Campion* (*CERAFEL*), ECR [1986], p. 3513 / 361
Cauza 293/85, *Comisia/Belgia*, ECR [1988], p. 305 / 282
Cauza 314/85, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECR [1987], p. 4199 / 275
Cauza 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECR [1987], p. 3719 / 193, 337
Cauza 60/86, *Comisia/Regatul Unit* (*dispozitiv de semnalizare*), ECR [1988], p. 3921 / 364
Cauza 68/86, *Regatul Unit/Consiliul*, ECR [1988], p. 855 / 264
Cauza 74/86, *Comisia/Germania*, ECR [1988], p. 2139 / 354
Cauza 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR [1987], p. 3969 / 323, 330, 341
Cauzele conexate 89 și 91/86, *L'Étoile Commerciale et Comptoir National Technique Agricole* (*CNTA*)*/Comisia*, ECR [1987], p. 3005 / 249
Cauza 104/86, *Comisia/Italia*, ECR [1988], p. 1799 / 353, 354
Cauza 22/87, *Comisia/Republica Italiană*, ECR [1989], p. 143 / 394
Cauzele conexate 46/87 și 227/88, *Höchst/Comisia*, ECR [1989], p. 2859 / 411, 413
Cauza 70/87, *FEDIOL/Comisia*, ECR [1989], p. 1781 / 340
Cauza 165/87, *Comisia/Consiliul*, ECR [1988], p. 5545 / 264

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Cauza 247/87, *Star Fruit Co./Comisia*, ECR [1989], p. 291 / 285, 286
Cauza 302/87, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1988], p. 5615 / 286
Cauza 377/87, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1988], p. 4017 / 286
Cauza 5/88, *Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR [1989], p. 2609 / 416, 433, 434
Cauza 16/88, *Comisia/Consiliul*, ECR [1989], p. 3457 / 231
Cauza C-39/88, *Comisia/Irlanda*, ECR [1990], p. I-4271 / 283
Cauza C-70/88, *Parlamentul/Consiliul* (*Cernobâl*), ECR [1990], p. I-2041 / 83, 85, 264
Cauza 103/88, *Costanzo SpA/Comune di Milano*, ECR [1989], p. 1839 / 325, 342
Cauza C-145/88, *Torfaen Borough Council*, ECR [1989], p. I-3851 / 290
Cauza C-177/88, *Dekker/Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus*, ECR [1990], p. 3941 / 386
Cauza 322/88, *Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles*, ECR [1989], p. 4407 / 275
Cauza C-331/88, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte Fedesa și alții*, ECR [1990], p. I-4023 / 265, 266
Cauza C-69/89, *Nakajima All Precision/Consiliul*, ECR [1991], p. I-2069 / 340
Cauza C-106/89, *Marleasing/La Comercial Internacional de Alimentacion*, ECR [1990], p. I-4135 / 329, 330, 380
Cauza C-188/89, *Foster și alții/British Gas*, ECR [1990], p. I-3313 / 325
Cauza C-192/89, *Sevince/Staatssecretaris van Justitie*, ECR [1990], p. I-3461 / 335, 338
Cauza C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd și alții*, ECR [1990], p. I-2433 / 383, 386
Cauza C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi* (*ERT*) *și alții/Dimotiki Etairia Pliroforissis și Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas și alții*, ECR [1991], p. I-2925 / 434, 435
Cauza C-298/89, *Gibraltar/Consiliul*, ECR [1993], p. I-3605 / 341
Cauza C-300/89, *Comisia/Consiliul*, ECR [1991], p. I-2867 / 264
Cauza C-309/89, *Codorniu/Consiliul*, ECR [1994], p. I-1853 / 269
Cauza C-368/89, *Crispoltoni/Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, ECR [1991], p. I-3695 / 266
Cauza C-370/89, *SGEEM & Etroy/European Investment Bank*, ECR [1993], p. I-2583 / 278
Cauzele conexate C-6/90 și C-9/90, *Francovich și Bonifaci și alții/Italia*, ECR [1991], p. I-5357 / 392, 394, 396, 404
Cauza C-31/90, *Johnson/Chief Adjudication Officer*, ECR [1991], p. I-3723 / 388
Cauza C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd/Stephen Groganși alții*, ECR [1991], p. I-4685 / 412, 435
Cauza C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare and Attorney General*, ECR [1991], p. I-4269 / 387
Cauza C-240/90, *Germania/Comisia*, ECR [1992], p. I-5383 / 232
Cauza C-282/90, *Vreugdenhil BV/Comisia*, ECR [1992], p. I-1937 / 279
Cauza C-25/91, *Pesqueras Echebastar/Comisia*, ECR [1993], p. I-1719 / 286
Cauza C-158/91, *procedură penală împotriva lui Jean-Claude Levy*, ECR [1993], p. I-4287 / 349
Cauza C-169/91, *Stoke-on-Trent/B&Q*, ECR [1992], p. I-6635 / 290
Cauzele conexate C-267/91 și C-268/91, *procedură penală împotriva lui Keck și Mithouard*, ECR [1993], p. I-6097 / 270
Cauza C-271/91, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1993], p. I-4367 / 386
Cauza C-316/91, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-625 / 267

CONSTITUTIONAL LAW LIBRARY

Cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, ECR [1993], p. I-5475 / 388
Cauza C-2/92, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, ECR [1994], p. I-955 / 434, 437
Cauza C-11/92, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd și Rothmans International Tobacco (UK) Ltd*, ECR [1993], p. I-3545 / 363
Cauza C-91/92, *Faccini Dori/Recreb*, ECR [1994], p. I-3325 / 323, 324, 365, 404
Cauza C-128/92, *Banks & Co. Ltd/British Coal Corporation*, ECR [1994], p. I-1209 / 401
Cauza C-137/92 P, *Comisia/BASF și alții*, ECR [1994], p. I-2555 / 121
Cauza C-188/92, *TWD/Germania*, ECR [1994], p. I-833 / 276
Cauza C-350/92, *Spania/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1985 / 157, 158, 168, 373
Cauza C-359/92, *Germania/Consiliul*, ECR [1994], p. I-3681 / 243, 244
Cauza C-410/92, *Johnson/Chief Adjudication Officer*, ECR [1994], p. I-5483 / 387
Cauza C-431/92, *Comisia/Germania*, ECR [1995], p. I-2189 / 282
Cauza C-32/93, *Webb/EMO Air Cargo*, ECR [1994], p. I-3567 / 329
Cauzele conexate C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland și The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd și alții*, ECR [1996], p. I-1029 / 134, 395, 396, 397, 399, 405
Cauza C-65/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1995], p. I-643 / 176
Cauza C-187/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-2857 / 267, 366
Cauza C-280/93, *Germania/Consiliul*, ECR [1993], p. I-4973 / 337
Cauza C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie/statul belgian*, ECR [1995], p. I-4599 / 378, 388, 389, 390
Cauza C-316/93, *Vaneetveld/Le Foyer*, ECR [1994], p. I-763 / 328
Cauza C-324/93, *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd și Macfarlan Smith Ltd*, ECR [1995], p. I-563 / 349
Cauza C-392/93, *The Queen/HM Treasury, ex parte British Telecommunications*, ECR [1996], p. I-10631 / 397
Cauza C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL/Jean-Marc Bosman*, ECR [1995], p. I-4921 / 313
Cauza C-417/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1185 / 176
Cauzele conexate C-430/93 și C-431/93, *Van Schijndel și Johannes Nicolaas Cornelis van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ECR [1995], p. I-4705 / 391
Cauza C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH și alții/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR [1995], p. I-3799 / 275
Cauza C-476/93 P, *Nutral/Comisia*, ECR [1995], p. I-4125 / 249
Cauza C-5/94, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas*, ECR [1996], p. I-2553 / 397, 403
Cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*AISL*), ECR [1996], p. I-3989 / 4, 282, 339, 368
Cauza C-84/94, *Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord/Consiliul*, ECR [1996], p. I-5755 / 155, 180, 183
Cauza C-178/94, *Dillenkofer/Germania*, ECR [1996], p. I-4845 / 398
Cauza C-194/94, *CIA Security/Signalson și Securitel*, ECR [1996], p. I-2201 / 326
Cauza C-233/94, Germania/*Parlamentul și Consiliul* (*sisteme de garantare a depozitelor*), ECR [1997], p. I-2405 / 182
Cauzele conexate C-283/94 și 291-292/94, *Denkavit și alții/Bundesamt für Finanzen*, ECR [1996], p. I-4845 / 398

Cauza C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECR [1996], p. I-6065 / 285
Cauza C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications şi alţii*, ECR [1996], p. I-3953 / 417
Cauza C-122/95, *Germania/Consiliul* (*Banane*), ECR [1998], p. I-973 / 266
Cauza C-168/95, *Arcaro*, ECR [1996], p. I-4705 / 331
Cauza C-177/95, *Ebony Maritime şi alţii/Prefetto della Provincia di Brindisi şi alţii*, ECR [1997], p. I-1111 / 318
Cauza C-299/95, *Kremzow/Austria*, ECR [1997], p. I-2629 / 435
Cauza C-367/95 P, *Comisia/Sytraval şi Brink's*, ECR [1998], p. I-1719 / 265
Cauza C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH/Bauer Verlag*, ECR [1997], p. I-3689 / 312
Cauza C-408/95, *Eurotunnel SA/Sea France*, ECR [1997], p. I-6315 / 276
Cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieugesellschaft /Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECR [1997], p. I-4961 / 291
Cauza C-85/96, *Martínez Sala/Freistaat Bayern*, ECR [1998], p. I-2691 / 310
Cauza C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Region Wallonne*, ECR [1997], p. I-7411 / 329
Cauza C-149/96, *Republica Portugheză/Consiliul Uniunii Europene*, ECR [1999], p. I-8395 / 337, 340
Cauza C-170/96, Comisia/Consiliul (*vize pentru tranzitul aeroportuar*), ECR [1998], p. I-2763 / 197
Cauza C-185/96, *Comisia/Republica Elenă*, ECR [1998], p. I-6601 / 353
Cauza C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis)/Ministero delle Finanze*, ECR [1998], p. I-4951 / 381
Cauza C-264/96, *Imperial Chemical Industries (ICI)/Kenneth Hall Colmer (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, ECR [1998], p. I-4695 / 294
Cauza C-309/96, *Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidonia şi Presidente Regione Lazio*, ECR [1997], p. I-7493 / 436
Cauza C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH/Skatteministeriet*, ECR [1998], p. I-5255 / 396
Cauza C-326/96, *Levez/Jennings (Harlow Pools) Ltd*, ECR [1998], p. I-7835 / 382
Cauza C-2/97, *Società italiana petroli SPA (IP)/Borsana*, ECR [1998], p. I-8597 / 434
Cauzele conexate C-10-22/97, *Ministero delle Finanze/IN.CO.GE. '90 Srl şi alţii*, ECR [1998], p. I-6307 / 353
Cauza C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd/Benetton International NV*, ECR [1999], p. 3055 / 391
Cauzele conexate C-176/97 şi 177/97, *Comisia/Belgia şi Luxemburg*, ECR [1998], p. I-3557 / 351
Cauza C-189/97, Parlamentul/Consiliul (*Acordul de pescuit cu Mauritania*), ECR [1999], p. I-4741 / 210
Cauza C-292/97, *Karlsson*, ECR [2000], p. I-2737 / 437
Cauza C-424/97, *Haim/Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECR [2000], p. I-5123 / 397
Cauza C-78/98, *Preston şi alţii/Wolverhampton Healthcare NHS Trust şi alţii*, ECR [2000], p. I-3201 / 383, 388
Cauza C-164/98P, *DIR International Film Srl şi alţii/Comisia*, ECR [2000], p. I-447 / 234
Cauza C-240/98, *Océano Grupo Editorial/Rocío Murciano Quintero*, ECR [2000], p. I-4941 / 391

BIBLIOTECA UNIVERSITARY

Cauza C-318/98, *Fornasar și alții/Sante Chiarcosso*, ECR [2000], p. I-4785 / 371
Cauza C-352/98 P, *Bergaderm și alții/Comisia*, ECR [2000], p. I-5291 / 279, 280
Cauza C-376/98, *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun*), ECR [2000], p. I-8419 / 155, 157, 158, 373
Cauza C-377/98, *Țările de Jos/Consiliul și Parlamentul*, ECR [2001], p. I-7079 / 158, 182, 183, 369
Cauzele conexate C-397/98 și C-410/98, *Metallgesellschaft și alții/Commissioners of Inland Revenue și alții*, ECR [2001], p. I-1727 / 391
Cauza C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosa Srl*, ECR [2001], p. I-103 / 317
Cauza C-443/98, *Unilever Italia/Central Food*, ECR [2000], p. I-7535 / 327
Cauza C-476/98, *Comisia/Germania* (*cer deschis*), ECR [2002], p. I-9855 / 202
Cauza C-150/99, *Suedia/Stockhold Lindöpark*, ECR [2001], p. I-493 / 405
Cauza C-239/99, *Nachi Europe*, ECR [2001], p. I-1197 / 274
Cauza C-453/99, *Courage/Crehan*, ECR [2001], p. I-6297 / 401, 402, 403
Cauza C-11/00, *Comisia/Banca Centrală Europeană*, ECR [2003], p. I-7147 / 139
Cauza C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/Consiliul*, ECR [2002], p. I-6677 / 132, 270, 271, 272, 276
Cauza C-62/00, *Marks & Spencer/Commissioners of Customs & Excise*, ECR [2002], p. I-6325 / 341
Cauza C-99/00, *Lyckeskog*, ECR [2002], p. I-4839 / 295
Cauza C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Austria*, ECR [2003], p. I-5659 / 414
Cauza C-118/00, *Larsy/Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants*, ECR [2001], p. I-5063 / 397
Cauza C-129/00, *Comisia/Italia*, ECR [2003], p. I-14637 / 283
Cauza C-253/00, *Muñoz & Superior Fruiticola/Frumar & Redbridge Produce Marketing*, ECR [2002], p. I-7289 / 389
Cauza C-378/00, *Comisia/Parlamentul și Consiliul*, ECR [2003], p. I-937 / 265
Cauza C-383/00, *Comisia/Germania*, ECR [2002], p. I-4219 / 283
Cauza C-438/00, *Deutscher Handballbund eV/Maros Kolpak*, ECR [2003], p. I-4135 / 339
Cauza 453/00, *Kühne & Heitz/Productschap voor Pluimvee en Eieren*, ECR [2004], p. I-837 / 298, 299
Cauza 76/01 P, *Eurocoton și alții/Consiliul*, ECR [2003], p. I-10091 / 269
Cauza C-103/01, *Comisia/Germania*, ECR [2003], p. I-5369 / 182, 183
Cauza C-218/01, *Henkel/Deutsches Patent- und Markenamt*, ECR [2004], p. I-1725 / 328, 379
Cauza C-224/01, *Köbler/Austria*, ECR [2003], p. I-10239 / 399, 400, 401
Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, Pfeiffer și alții/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut, ECR [2004], p. I-8835 / 328, 329, 330, 380
Cauza C-491/01, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco și alții*, ECR [2002], p. I-11453 / 159, 182, 183
Cauza C-494/01, *Comisia/Ireland* (*deșeuri irlandeze*), ECR [2005], p. I-3331 / 284
Cauza C-60/02, *procedură penală împotriva lui X*, ECR [2004], p. I-651 / 318
Cauza C-201/02, *The Queen/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, ex parte Wells*, ECR [2004], p. I-723 / 252, 324, 377
Cauza C-222/02, *Paul și alții/Germania*, ECR [2004], p. I-9425 / 396
Cauza C-263/02 P, *Comisia/Jégo-Quéré*, ECR [2004], p. I-3425 / 273
Cauza C-304/02, *Comisia/Franța* (*pescuitul francez II*), ECR [2005], p. I-6262 / 284

Cauza 377/02, *Van Parys*, ECR [2005], p. I-1465 / 338
Cauza C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe/Land Rheinland-Pfalz*, ECR [2005], p. I-2753 / 434, 372
Cauza C-53/03, *Syfait și alții/GlaxoSmithKline*, ECR [2005], p. I-4609 / 291
Cauza C-105/03, *Pupino*, ECR [2005], p. I-5285 / 32
Cauza C-110/03, *Belgia/Comisia*, ECR [2005], p. I-2801 / 182
Cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo/Italia*, ECR [2006], p. I-5177 / 400
Cauza C-176/03, *Comisia/Consiliul* (*sancțiuni penale de mediu*), ECR [2005], p. I-7879 / 197
Cauza C-210/03, *Swedish Match*, ECR [2004], p. I-11893 / 159
Cauza C-265/03, *Simutenkov/Ministerio de Educacion y Cultura și Real Federacion Espanola de Futbol*, ECR [2005], p. I-2579 / 339
Cauza C-266/03, *Comisia/Luxemburg*, ECR [2005], p. I-4805 / 216, 218
Cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun II*), ECR [2006], p. I-11573 / 159
Cauza C-436/03, *Parlamentul European/Consiliul UE*, ECR [2006], p. I-3733 / 158
Cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda* (*uzina Mox*), ECR [2006], p. I-4657 / 216
Cauza C-461/03, *Schul Douane-expediteur*, ECR [2005], p. I-10513 / 275
Cauza C-470/03, *A.G.M.-COS.MET și alții/Suomen Valtio și alții*, Rep. 2007, p. I-2749 / 397
Cauza C-540/03, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [2006], p. I-5769 / 420
Cauza C-66/04, *Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul*, ECR [2005], p. I-10553 / 244, 245
Cauza C-144/04, *Mangold/Helm*, ECR [2005], p. I-9981 / 332, 333, 342
Cauza C-145/04, *Spania/Regatul Unit*, ECR [2006], p. I-7917 / 281, 427
Cauzele conexate C-154 și 155/04, *The Queen, ex parte National Association of Health Stores și alții/Secretary of State for Health*, ECR [2005], p. I-6451 / 182, 234
Cauza C-180/04, *Vassallo/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova și alții*, ECR [2006], p. I-7251 / 325
Cauza C-212/04, *Adeneler și alții/Ellinikos Organismos Galaktos* (*ELOG*), ECR [2006], p. I-6057 / 331
Cauza C-217/04, *Regatul Unit*/Parlamentul și Consiliul (*AESRID*), ECR [2006], p. I-3771 / 244
Cauzele conexate C-295/04 -C-298/04, *Manfredi și alții/Lloyd Adriatico Assicurazioni și alții*, ECR [2006], p. I-6619 / 403
Cauza C-344/04, *The Queen la cererea International Air Transport Association și alții/ Department of Transport*, ECR [2006], p. I-403 / 171, 275, 295
Cauzele conexate C-392/04 și C-422/04, *i-21 Germany & Arcor/Germania*, ECR [2006], p. I-8559 / 377, 379, 380
Cauza C-417/04 P, *Regione Siciliana/Comisia*, ECR [2006], p. I-3881 / 271
Cauza C-91/05, *Comisia/Consiliul* (*ECOWAS*), Rep. 2008, p. I-3651 / 197, 198
Cauza C-120/05, *Schulze/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR [2006], p. I-10745 / 378
Cauza C-222/05, *Van der Weerd și alții/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Rep. 2007, p. I-4233 / 391
Cauza C-282/05P, *Holcim/Comisia*, Rep. 2007, p. I-2941 / 280
Cauza C-402/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351 / 160, 198, 200, 266, 350
Cauza C-411/05, *Palacios de la Villa*, Rep. 2007, p. I-8531 / 333
Cauza C-432/05, *Unibet/Justitiekanslern*, Rep. 2007, p. I-2271 / 389

BCU CLUJ / EINRICH LAW LIBRARY

Cauza C-440/05, *Comisia/Consiliul* (*poluarea cauzată de nave*), Rep. 2007, p. I-9097 / 197
Cauza C-2/06, *Kempter/ Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Rep. 2008, p. I-411 / 297, 299, 391
Cauza C-55/06, *Arcor/Germania*, Rep. 2008, p. I-2931 / 183
Cauzele conexate C-37/06 și C-58/06, *Viamex Agrar Handels GmbH & Zuchtvieh-Kontor GmbH,/Hauptzollant Hamburg-Jonas*, Rep. 2008, p. I-69 / 332
Cauza C-80/06, *Carp/Ecorad*, Rep. 2007, p. I-4473 / 320
Cauza C-120/06 P, *FIAMM și alții/Consiliul și Comisia*, Rep. 2008, p. I-6513 / 280
Cauza C-210/06, *Cartesio*, Rep. 2008, p. I-9641 / 291, 292
Cauza C-275/06, *Promusicae/Telefónica de España*, Rep. 2008, p. I-271 / 434, 437
Cauza C-308/06, *Intertanko și alții/Secretary of State for Transport*, Rep. 2008, p. I-4057 / 212, 338
Cauzele conexate C-55 și C-56/07, *Michaeler și alții/Amt für sozialen Arbeitsschutz Bozen*, Rep. 2008, p. I-3135 / 334
Cauza C-188/07, *Commune de Mesquer/Total*, Rep. 2008, p. I-4501 / 212
Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia*, Rep. 2010, p. I-3317 / 219, 221
Cauza C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals și alții/Comisia,* Rep. 2010, p. I-8301 / 165
Cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex*, Rep. 2010, p. I-365 / 292, 331, 334, 436
Cauza C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones/Rodríguez Nogueira*, Rep. 2009, p. I-9579 / 391
Cauza C-58/08, *The Queen, ex parte Vodafone și alții/Secretary of State*, Rep. 2010, p. I-4999 / 159
Cauza C-301/08, *Bogiatzi/Deutscher Luftpoolşi alții*, Rep. 2009, p. I-10185 / 212
Cauza C-314/08, *Filipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, Rep. 2009, p. I-11049 /
Cauza C-323/08, *Rodríguez Mayor/Herencia Yacente de Rafael de las Heras Dávila*, Rep. 2009, p. I-11621 / 354
Cauza C-34/09, *Zambrano/Office national de l'emploi*, nepublicată încă / 416
Cauza C-109/09, *Deutsche Lufthansa*, nepublicată încă / 379
Cauza C-173/09, Elchinov/Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, Rep. 2010, p. I-8889 / 292
Cauza C-279/09, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, Rep. 2010, p. I-13849 / 425

(b) Curtea Europeană de Justiție: avize (în ordinea numerelor)

Avizul 1/75 (*norme privind cheltuielile locale*), ECR [1975], p. 1355 / 164, 209
Avizul 1/76 (*înființarea unui fond*), ECR [1977], p. 741 / 196, 202, 209, 215
Avizul 1/78 (*Acordul privind cauciucul natural*), ECR [1979], p. 2871 / 209
Avizul 1/91 (*proiectul de Acord SEE*), ECR [1991], p. I-6079 / 3, 60, 209, 369
Avizul 2/91 (*Convenția 170 a OIM*), ECR [1993], p. I-1061 / 203, 209, 217
Avizul 1/92 (*Acordul AELS II*), ECR [1992], p. I-2821 / 209
Avizul 2/92 (*a treia decizie revizuită a OCDE privind tratamentul național*), ECR [1995], p. I-521 / 202, 209
Avizul 1/94 (*Acordul OMC*), ECR [1994], p. I-5267 / 135, 202, 209, 213, 218
Avizul 2/94 (*Aderarea la CEDO*), ECR [1996], p. I-1759 / 160, 161, 190, 209, 431
Avizul 3/94 (*Acordul-cadru privind bananele*), ECR [1995], p. I-4577 / 209
Avizul 1/00 (*spațiul aerian comun european*), ECR [2002], p. I-3493 / 209
Avizul 2/00 (*Protocolul de la Cartagena*), ECR [2002], p. I-9713 / 209
Avizul 1/03 (*Convenția de la Lugano*), ECR [2006], p. I-1145 / 202, 209

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Avizul 1/08 (GATS), Rep. 2009, p. I-11129 / 209
Avizul 1/09 (*Tribunalul pentru Brevete Europene*), nepublicat încă / 209, 287

(c) Tribunalul: cauze (în ordinea numerelor)
Cauza T-115/94, *Opel Austria GmbH/Consiliul*, ECR [1997], p. II-39 / 369
Cauza T-184/95, *Dorsch Consult/Consiliul și Comisia*, ECR [1998], p. II-667 / 280
Cauza T-135/96, *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME)/Consiliul*, ECR [1998], p. II-2335 / 271
Cauza T-315/01, *Kadi/Consiliul și Comisia*, ECR [2005], p. II-3649 / 417, 418
Cauza T-339/04, *France Télécom SA/Comisia*, Rep. 2007, p. II-521 / 248

2. Alte instanțe
(a) Curtea Europeană a Drepturilor Omului: cauze (în ordine cronologică)
Confédération française démocratique du travail împotriva Comunităților Europene (în mod alternativ statele lor membre), (1978) 13 DR 231 / 428
M & Co împotriva Republicii Federale Germania, (1990) 64 DR 138 / 428
Matthews împotriva Regatului Unit, (1999) 28 EHRR 361 / 427
Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi împotriva Irlandei, (2006) 42 EHRR 1 / 429

(b) Curtea Constituțională germană: cauze (în ordine cronologică)
BVerfGE 7, 198 (*Lüth*) / 357, 441
BVerfGE 11, 6 (*Dampfkessel*) / 249
BVerfGE 22, 293 (*EWG Verordnungen*) / 72
BVerfGE 37, 271 (*Solange I*) / 355
BVerfGE 73, 339 (*Solange II*) / 357
BVerfGE 89, 155 (*Maastricht*) / 67, 358
2 BvR 1481/04 (*Görgülü*) / 441
BVerfGE 123, 267 (*Lisbon*) / 160, 358
2 BvR 2661/06 (*Honeywell*) / 358

(c) Curtea Supremă a Statelor Unite: cauze (în ordine cronologică)
Marbury v. Madison, 5 US 137 (1803) / 257
McCulloch v. Maryland, 17 US 316 (1819) / 49, 138
Foster v. Neilson, 27 US (2 Pet.) 253 (1829) / 336
Barron v. Mayor of Baltimore, 32 US (7 Pet.) 243 (1833) / 433
Texas v. White, 74 US 700 (1868) / 55
Field v. Clark, 143 US 649 (1892) / 83, 223
Gitlow v. New York 268 US 652 (1925) / 433
Rice v. Santa Fe Elevator Corp, 331 US 218 (1947) / 364
Pacific Gas & Electric Co. v. State Energy Resources Conservation & Development Commission, 461 US 190 (1983) / 361
Hillsborough County v. Automated Medical Laboratories, 471 US 707 (1985) / 364
Boyle v. United Technologies, 487 US 500 (1988) / 364
Alden v. Maine, 527 US 706 (1999) / 392

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Tabel de corespondenţă[1]

1. Tratatul Uniunii Europene

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul A	Articolul 1	Articolul 1 Articolul 2
Articolul B	Articolul 2	Articolul 3
Articolul C	Articolul 3 (abrogat) (1)	
		Articolul 4 Articolul 5 (2)
Articolul D	Articolul 4 (abrogat) (3)	
Articolul E	Articolul 5 (abrogat) (4)	
Articolul F	Articolul 6	Articolul 6
Articolul F.1(*)	Articolul 7	Articolul 7
		Articolul 8
Articolul G	Articolul 8 (abrogat) (5)	Articolul 9
		Articolul 10 (6)
		Articolul 11
		Articolul 12
Articolul H	Articolul 9 (abrogat) (7)	Articolul 13

[1] Acest tabel comparativ a fost creat pe baza celor două „tabele de corespondenţă" oficiale anexate Tratatului de la Amsterdam (JO C340/85, 10.11.1997) şi, respectiv, Tratatului de la Lisabona (JO C 306/01, 17.12. 2007). Cu toate acestea, este important să reţinem că datele nu sunt întotdeauna corecte. De exemplu, fostul art. 12 CEE nu a fost renumerotat prin fostul 25 CE, care în schimb a devenit art. 30 TFUE. Art. 30 a rezultat din consolidarea fostelor art. 13 şi 16 CEE. În plus, o altă observaţie priveşte faptul că fostul art. 118a CEE nu a devenit art. 138 CE şi ulterior art. 153 TFUE. Alinierea aici este art. 118a CEE – art. 138 CE – art. 153 TFUE. Întrucât aceste erori nu au fost corectate în tabelele de corespondenţă respective, această lucrare a ţinut seama de ele.

(*) Articol nou introdus prin Tratatul de la Amsterdam.

(1) Înlocuit, pe fond, de art. 2 F (renumerotat 7) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene („TFUE") şi de art. 9 (1) şi10 A, alin. 3, paragraful al doilea (renumerotate 13 şi 21) din Tratatul privind Uniunea Europeană („TUE").

(2) Înlocuieşte art.5 din Tratatul privind instituirea Comunităţii Europene („TCE").

(3) Înlocuit, pe fond, de art.9 B (renumerotat 15).

(4) Înlocuit, pe fond, de art.9 alin. 2 (renumerotat 13).

(5) Art.8 TUE, care a fost în vigoare până la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona (denumit în continuare „actual"), a modificat TCE. Aceste amendamente sunt incluse în acest ultim tratat, iar art. 8 este abrogat. Numărul său este utilizat pentru introducerea unei noi dispoziţii.

(6) Alineatul 4 înlocuieşte pe fond primul paragraf al art.191 TCE.

(7) Actualul art.9 TUE a modificat Tratatul privind instituirea Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, acesta din urmă a expirat la 23 iulie 2002. Art. 9 este abrogat, iar numărul este utilizat pentru introducerea unei alte dispoziţii.

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
		Articolul 14 [8]
		Articolul 15 [9]
		Articolul 16 [10]
		Articolul 17 [11]
		Articolul 18
		Articolul 19 [12]
Articolul I	Articolul 10 (abrogat) [13] [Articolele 27 A – E (înlocuite)] [Articolele 40 – 40 B (înlocuite)] [Articolele 43 – 45 (înlocuite)]	Articolul 20 [14]
		Articolul 21 Articolul 22 Articolul 23
Articolul J.1	Articolul 11	Articolul 24
Articolul J.2	Articolul 12	Articolul 25
Articolul J.3	Articolul 13	Articolul 26
		Articolul 27
Articolul J.4	Articolul 14	Articolul 28
Articolul J.5	Articolul 15	Articolul 29
	[Articolul 22]	Articolul 30
	[Articolul 23]	Articolul 31
Articolul J.6	Articolul 16	Articolul 32
Articolul J.7	Articolul 17 (mutat)	[Articolul 42]
Articolul J.8	Articolul 18	Articolul 33
Articolul J.9	Articolul 19	Articolul 34

[8] - Alineatele 1 şi 2 înlocuiesc, pe fond, art.189 TCE;
– alineatele de la 1 la 3 înlocuiesc, pe fond, alineatele de la 1 la 3 ale art.190 TCE;
– alineatul 1 înlocuieşte, pe fond, primul paragraf al art.192 TCE;
– alineatul 4 înlocuieşte, pe fond, primul paragraf al art.197 TCE.

[9] Înlocuieşte, pe fond, art.4.

[10] – Alineatul 1 înlocuieşte, pe fond, primul şi al doilea paragraf ale art. 202 TCE;
– alineatele 2 şi 9 înlocuiesc, pe fond, art. 203 TCE;
– alineatele 4 şi 5 înlocuiesc, pe fond, alineatele 2 şi 4 ale art. 205 TCE.

[11] – Alineatul 1 înlocuieşte, pe fond, art. 211 TCE;
– alineatele 3 şi 7 înlocuiesc, pe fond, art. 214 TCE;
– alineatul 6 înlocuieşte, pe fond, alineatele 1, 3 şi 4 ale art. 217 TCE.

[12] Înlocuieşte, pe fond,art. 220 TCE.
– Al doilea paragraf al alineatului 2 înlocuieşte, pe fond, primul paragraf al art. 221 TCE.

[13] Actualul art. 10 TUE a modificat Tratatul privind instituirea Comunităţii Europene a Energiei Atomice. Aceste amendamente sunt incluse în Tratatul de la Lisabona. Art. 10 este abrogat, iar numărul său este utilizat pentru introducerea unei noi dispoziţii.

[14] Înlocuieşte de asemenea art. 11 şi 11a TCE.

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul J.10	Articolul 20	Articolul 35
Articolul J.11	Articolul 21	Articolul 36
Articolul J.12	Articolul 22 (mutat)	[Articolul 30]
Articolul J.13	Articolul 23 (mutat)	[Articolul 31]
Articolul J.14	Articolul 24	Articolul 37
Articolul J.15	Articolul 25	Articolul 38
		Articolul 39
	[Articolul 47]	Articolul 40
Articolul J.16	Articolul 26 (abrogat)	
Articolul J.17	Articolul 27 (abrogat)	
	Articolul 27 A–E (înlocuit) [15]	[Articolul 20]
Articolul J.18	Articolul 28	Articolul 41
	[Articolul 17]	Articolul 42
		Articolul 43
		Articolul 44
		Articolul 45
		Articolul 46
Articolul K.1	Articolul 29 (înlocuit)[16], [17]	
Articolul K.2	Articolul 30 (înlocuit)[18]	
Articolul K.3	Articolul 31 (înlocuit)[19]	
Articolul K.4	Articolul 32 (înlocuit)[20]	
Articolul K. 5	Articolul 33 (înlocuit)[21]	
Articolul K.6	Articolul 34 (abrogat)	
Articolul K.7	Articolul 35 (abrogat)	
Articolul K.8	Articolul 36 (înlocuit)[22]	
Articolul K.9	Articolul 37 (abrogat)	

[15] Art. 27 A până la 27 E, cu privire la cooperarea consolidată, sunt de asemenea înlocuite de art. 280 A până la 280 I TFUE (renumerotate de la 326 la 334).

[16] Dispoziţiile titlului VI din TUE, cu privire la cooperarea poliţienească şi judiciară în materie penală sunt înlocuite de dispoziţiile capitolelor 1, 4 şi 5 ale titlului V din partea a III-a TFUE.

[17] Înlocuit de art. 61 TFUE (renumerotat 67).

[18] Înlocuit de art. 69 F şi 69 G TFUE (renumerotate 87 şi 88).

[19] Înlocuit de art. 69 A, 69 B şi 69 D TFUE (renumerotate 82, 83 şi 85).

[20] Înlocuit de art.69 H TFUE (renumerotat 89).

[21] Înlocuit de art.61 E TFUE (renumerotat 72).

[22] Înlocuit de art.61 D TFUE (renumerotat 71).

BCU "ASTRA" UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul K.10	Articolul 38 (abrogat)	
Articolul K.11	Articolul 39 (abrogat)	
Articolul K.12	Articolul 40 (înlocuit)[23]	[Articolul 20]
	Articolul 40 A (înlocuit)[23]	[Articolul 20]
	Articolul 40 B (înlocuit)[23]	[Articolul 20]
Articolul K.13	Articolul 41 (abrogat)	
Articolul K.14	Articolul 42 (abrogat)	
Articolul K.15 (*)	Articolul 43 (înlocuit)[24]	[Articolul 20]
	Articolul 43 A (înlocuit)[24] Articolul 43 B (înlocuit)[24]	[Articolul 20] [Articolul 20]
Articolul K.16 (*)	Articolul 44 (înlocuit)[24]	[Articolul 20]
	Articolul 44 A (înlocuit)[24]	[Articolul 20]
Articolul K.17 (*)	Articolul 45 (înlocuit) [24]	[Articolul 20]
Articolul L	Articolul 46 (abrogat)	
Articolul M	Articolul 47 (mutat)	[Articolul 40]
Articolul N	Articolul 48	Articolul 48
Articolul O	Articolul 49	Articolul 49 Articolul 50 Articolul 51 Articolul 52
Articolul P	Articolul 50 (abrogat)	
Articolul Q	Articolul 51	Articolul 53
Articolul R	Articolul 52	Articolul 54
Articolul S	Articolul 53	Articolul 55

2. Tratatul privind instituirea Comunităţii Europene

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 1	Articolul 1 (abrogat)	
		Articolul 1
Articolul 2	Articolul 2 (abrogat) [1]	
		Articolul 2

[23] Art. 40 - 40 B, cu privire la cooperarea consolidată , sunt înlocuite de art. 280 A până la 280 I TFUE (renumerotate 326 până la 334).

[24] Art. 43 - 45 şi titlul VII TUE, cu privire la cooperarea consolidată, sunt înlocuite, de asemenea, de art. 280 A până la 280 I TFUE (renumerotate 326 până la 334).

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
		Articolul 3 Articolul 4 Articolul 5 Articolul 6 Articolul 7
Articolul 3	Articolul 3(2)	Articolul 8
Articolul 3a	Articolul 4 (mutat)	[Articolul 119]
Articolul 3b	Articolul 5 (înlocuit) (3)	
		Articolul 9 Articolul 10
Articolul 3c (*)	Articolul 6	Articolul 11
	[Articolul 153 (2)]	Articolul 12
		Articolul 13(4)
Articolul 4	Articolul 7 (abrogat) (5)	
Articolul 4a	Articolul 8 (abrogat) (6)	
Articolul 4b	Articolul 9 (abrogat)	
Articolul 5	Articolul 10 (abrogat) (7)	
Articolul 5a (*)	Articolul 11 (înlocuit) (8)	[Articolele 326–334]
	Articolul 11 a (înlocuit)(8)	[Articolele 326–334]
Articolul 6	Articolul 12 (abrogat)	Articolul 18
Articolul 6a (*)	Articolul 13 (mutat)	[Articolul 19]
Articolul 7 (abrogat)		
Articolul 7a	Articolul 14 (mutat)	[Articolul 26]
Articolul 7b (abrogat)		
Articolul 7c	Articolul 15 (mutat)	[Articolul 27]
Articolul 7d (*)	Articolul 16	Articolul 14
	[Articolul 255]	Articolul 15
	[Articolul 286]	Articolul 16
		Articolul 17

(*) Articol nou introdus prin Tratatul de la Amsterdam.
(1) Înlocuit, pe fond, de art. 2 TUE (renumerotat 3).
(2) Înlocuit, pe fond, de art. 2 B până la 2 E TFUE (renumerotat de la 3 la 6).
(3) Înlocuit, pe fond, de art. 3b TUE (renumerotat 5).
(4) Inserţie a părţii operative a Protocolului privind protecţia şi bunăstarea animalelor.
(5) Înlocuit, pe fond, de art. 9 TUE (renumerotat 13).
(6) Înlocuit, pe fond, de art. 9 TUE (renumerotat 13) şi art. 245a alin. 1 TFUE (renumerotat 282).
(7) Înlocuit, pe fond, de art. 3a alin. 3 TUE (renumerotat 4).
(8) Înlocuit de asemenea de art.10 TUE (renumerotat 20).

BCU IASI / CETATEA CULTURALA UNIVERSITARA / LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
	[Articolul 12]	Articolul 18
	[Articolul 13]	Articolul 19
Articolul 8	Articolul 17	Articolul 20
Articolul 8a	Articolul 18	Articolul 21
Articolul 8b	Articolul 19	Articolul 22
Articolul 8c	Articolul 20	Articolul 23
Articolul 8d	Articolul 21	Articolul 24
Articolul 8e	Articolul 22	Articolul 25
	[Articolul 14]	Articolul 26
	[Articolul 15]	Articolul 27
Articolul 9	Articolul 23	Articolul 28
Articolul 10	Articolul 24	Articolul 29
Articolul 11 (abrogat)		
Articolul 12 Articolul 13 (abrogat) Articolul 14 (abrogat) Articolul 15 (abrogat) Articolul 16 (abrogat Articolul 17 (abrogat) Secţiunea a 2-a (radiată) Articolul 18 (abrogat) Articolul 19 (abrogat) Articolul 20 (abrogat) Articolul 21 (abrogat) Articolul 22 (abrogat) Articolul 23 (abrogat) Articolul 24 (abrogat) Articolul 25 (abrogat) Articolul 26 (abrogat) Articolul 27 (abrogat)	Articolul 25	Articolul 30
Articolul 28	Articolul 26	Articolul 31
Articolul 29	Articolul 27	Articolul 32
	[Articolul 135]	Articolul 33
Articolul 30	Articolul 28	Articolul 34
Articolul 31 (abrogat) Articolul 32 (abrogat) Articolul 33 (abrogat)		
Articolul 34	Articolul 29	Articolul 35
Articolul 35 (abrogat)		

UAIC / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 36	Articolul 30	Articolul 36
Articolul 37	Articolul 31	Articolul 37
Articolul 38	Articolul 32	Articolul 38
Articolul 39	Articolul 33	Articolul 39
Articolul 40	Articolul 34	Articolul 40
Articolul 41	Articolul 35	Articolul 41
Articolul 42	Articolul 36	Articolul 42
Articolul 43	Articolul 37	Articolul 43
Articolul 44 (abrogat)	Articolul 45 (abrogat)	
Articolul 46	Articolul 38	Articolul 44
Articolul 47 (abrogat)		
Articolul 48	Articolul 39	Articolul 45
Articolul 49	Articolul 40	Articolul 46
Articolul 50	Articolul 41	Articolul 47
Articolul 51	Articolul 42	Articolul 48
Articolul 52	Articolul 43	Articolul 49
Articolul 53 (abrogat)		
Articolul 55	Articolul 51	Articolul 45
Articolul 56	Articolul 46	Articolul 52
Articolul 57	Articolul 47	Articolul 53
Articolul 58	Articolul 48	Articolul 54
	[Articolul 294]	Articolul 55
Articolul 59	Articolul 49	Articolul 56
Articolul 60	Articolul 50	Articolul 57
Articolul 61	Articolul 51	Articolul 58
Articolul 62 (abrogat)		
Articolul 63	Articolul 52	Articolul 59
Articolul 64	Articolul 53	Articolul 60
Articolul 65	Articolul 54	Articolul 61
Articolul 66	Articolul 55	Articolul 62
Articolul 67 (abrogat) Articolul 68 (abrogat) Articolul 69 (abrogat) Articolul 70 (abrogat) Articolul 71 (abrogat) Articolul 72 (abrogat) Articolul 73 (abrogat)		

BIBLIOTECA CENTRALA UNIVERSITARA

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 73a (abrogat)		
Articolul 73b	Articolul 56	Articolul 63
Articolul 73c	Articolul 57	Articolul 64
Articolul 73d	Articolul 58	Articolul 65
Articolul 73e (abrogat)		
Articolul 73f	Articolul 59	Articolul 66
Articolul 73g	Articolul 60 (mutat)	[Articolul 75]
Articolul 73h (abrogat)		
Articolul 73i (*)	Articolul 61	Articolul 67[9] Articolul 68 Articolul 69 Articolul 70 Articolul 71[10]
	[Articolul 64 (1) înlocuit]	Articolul 72[11] Articolul 73
	[Articolul 66 înlocuit]	Articolul 74
	Articolul 60 (mutat)	Articolul 75
Articolul 73j (*)	Articolul 62	Articolul 77
Articolul 73k (*)	Articolul 63[12]	Articolele 78–80
Articolul 73l (*)	Articolul 64 (înlocuit)	[Articolul 72]
Articolul 73m (*)	Articolul 65	Articolul 81
Articolul 73n (*)	Articolul 66 (înlocuit)	[Articolul 74]
Articolul 73o (*)	Articolul 67 (abrogat)	
Articolul 73p (*)	Articolul 68 (abrogat)	
Articolul 73q (*)	Articolul 69 (abrogat)	
		Articolul 82[13] Articolul 83[13] Articolul 84 Articolul 85[13] Articolul 86 Articolul 87[14]
		Articolul 88[14]

[9] Înlocuieşte de asemenea art. 29 TUE.

[10] Înlocuieşte de asemenea art. 36 TUE.

[11] Înlocuieşte de asemenea art. 33 TUE.

[12] Punctele 1 şi 2 ale art. 63 CE sunt înlocuite de alineatele 1 şi 2 ale art. 63 TFUE, iar alineatul 2 al art. 64 este înlocuit de alin. 3 al art. 63 TFUE.

[13] Înlocuieşte art. 31 TUE.

[14] Înlocuieşte art. 30 TUE.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT) Articolul 89[15]
Articolul 74	Articolul 70	Articolul 90
Articolul 75	Articolul 71	Articolul 91
Articolul 76	Articolul 72	Articolul 92
Articolul 77	Articolul 73	Articolul 93
Articolul 78	Articolul 74	Articolul 94
Articolul 79	Articolul 75	Articolul 95
Articolul 80	Articolul 76	Articolul 96
Articolul 81	Articolul 77	Articolul 97
Articolul 82	Articolul 78	Articolul 98
Articolul 83	Articolul 79	Articolul 99
Articolul 84	Articolul 80	Articolul 100
Articolul 85	Articolul 81	Articolul 101
Articolul 86	Articolul 82	Articolul 102
Articolul 87	Articolul 83	Articolul 103
Articolul 88	Articolul 84	Articolul 104
Articolul 89	Articolul 85	Articolul 105
Articolul 90	Articolul 86	Articolul 106
Articolul 91 (abrogat)		
Articolul 92	Articolul 87	Articolul 107
Articolul 93	Articolul 88	Articolul 108
Articolul 94	Articolul 89	Articolul 109
Articolul 95	Articolul 90	Articolul 110
Articolul 96	Articolul 91	Articolul 111
Articolul 97 (abrogat)		
Articolul 98	Articolul 92	Articolul 112
Articolul 99	Articolul 93	Articolul 113
Articolul 100	Articolul 94	[Articolul 115]
Articolul 100a Articolul 100b (abrogat) Articolul 100c (abrogat) Articolul 100d (abrogat)	Articolul 95 [Articolul 94]	Articolul 114 Articolul 115
Articolul 101	Articolul 96	Articolul 116

[15] Înlocuieşte art. 32 TUE.

BU IAŞI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 102	Articolul 97	Articolul 117
		Articolul 118
	[Articolul 4]	Articolul 119
Articolul 102a	Articolul 98	Articolul 120
Articolul 103	Articolul 99	Articolul 121
Articolul 103a	Articolul 100	Articolul 122
Articolul 104	Articolul 101	Articolul 123
Articolul 104a	Articolul 102	Articolul 124
Articolul 104b	Articolul 103	Articolul 125
Articolul 104c	Articolul 104	Articolul 126
Articolul 105	Articolul 105	Articolul 127
Articolul 105a	Articolul 106	Articolul 128
Articolul 106	Articolul 107	Articolul 129
Articolul 107	Articolul 108	Articolul 130
Articolul 108	Articolul 109	Articolul 131
Articolul 108a	Articolul 110	Articolul 132
Articolul 109	Articolul 111 (1), (3), (5)	[Articolul 219]
	Articolul 111 (4)	[Articolul 138]
		Articolul 133
Articolul 109a	Articolul 112 (mutat)	[Articolul 283]
Articolul 109b	Articolul 113 (mutat)	[Articolul 284]
Articolul 109c	Articolul 114	Articolul 134
Articolul 109d	Articolul 115	Articolul 135
		Articolul 136Articolul 137
	[Articolul 111(4)]	Articolul 138
Articolul 109e	Articolul 116 (abrogat)	Articolul 116 (abrogat)
		Articolul 139
Articolul 109f	Articolul 117 (mutat)	[Articolul 141(2)]
	[Articolul 121–3]	Articolul 140[16], [17], [18]
	[Articolele 123 & 117]	Articolul 141[19], [20]
	[Articolul 124(1)]	Articolul 142

[16] Art.117a alin. 1, (renumerotat 140) preia formularea alineatului 1 al art.121.
[17] Art. 117a alin. 2, (renumerotat 140) preia al doilea paragraf al alin. 2 al art. 122.
[18] Art. 117a alin. 3, (renumerotat 140) preia alin.5 al art. 123.
[19] Art. 118a alin.1, (renumerotat 140) preia alin.3 al art.123.
[20] Art. 118a alin. 2, (renumerotat 141) preia primele cinci teze ale alin. 2 al art. 117.

BCU IASI - CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 109g	Articolul 118 (abrogat)	
Articolul 109h	Articolul 119	Articolul 143
Articolul 109i	Articolul 120	Articolul 144
Articolul 109j	Articolul 121 (mutat)	[Articolul 140 (1)]
Articolul 109k	Articolul 122 (mutat)	[Articolul 140 (2)]
Articolul 109l	Articolul 123 (mutat)	[Articolul 140 (3) şi 141 (1)]
Articolul 109m	Articolul 124 (mutat)	[Articolul 142]
Articolul 109n (*)	Articolul 125	Articolul 145
Articolul 109o (*)	Articolul 126	Articolul 146
Articolul 109p (*)	Articolul 127	Articolul 147
Articolul 109q (*)	Articolul 128	Articolul 148
Articolul 109r (*)	Articolul 129	Articolul 149
Articolul 109s (*)	Articolul 130	Articolul 150
Articolul 110	Articolul 131 (mutat)	[Articolul 206]
Articolul 111 (abrogat)		
Articolul 112	Articolul 132 (abrogat)	
Articolul 113	Articolul 133 (mutat)	[Articolul 207]
Articolul 114 (abrogat)		
Articolul 115	Articolul 134 (abrogat)	
Articolul 116 (*)	Articolul 135 (mutat)	[Articolul 33]
Articolul 117	Articolul 136	Articolul 151
		Articolul 152
Articolul 118	Articolul 137	Articolul 153
Articolul 118a	Articolul 138	Articolul 154
Articolul 118b	Articolul 139	Articolul 155
Articolul 118c	Articolul 140	Articolul 156
Articolul 119	Articolul 141	Articolul 157
Articolul 119a	Articolul 142	Articolul 158
Articolul 120	Articolul 143	Articolul 159
Articolul 121	Articolul 144	Articolul 160
Articolul 122	Articolul 145	Articolul 161
Articolul 123	Articolul 146	Articolul 162
Articolul 124	Articolul 147	Articolul 163
Articolul 125	Articolul 148	Articolul 164
Articolul 126	Articolul 149	Articolul 165
Articolul 127	Articolul 150	Articolul 166

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 128	Articolul 151	Articolul 167
Articolul 129	Articolul 152	Articolul 168
Articolul 129a	Articolul 153	Articolul 169 și [Articolul 12]
Articolul 129b	Articolul 154	Articolul 170
Articolul 129c	Articolul 155	Articolul 171
Articolul 129d	Articolul 156	Articolul 172
Articolul 130	Articolul 157	Articolul 173
Articolul 130a	Articolul 158	Articolul 174
Articolul 130b	Articolul 159	Articolul 175
Articolul 130c	Articolul 160	Articolul 176
Articolul 130d	Articolul 161	Articolul 177
Articolul 130e	Articolul 162	Articolul 178
Articolul 130f	Articolul 163	Articolul 179
Articolul 130g	Articolul 164	Articolul 180
Articolul 130h	Articolul 165	Articolul 181
Articolul 130i	Articolul 166	Articolul 182
Articolul 130j	Articolul 167	Articolul 183
Articolul 130k	Articolul 168	Articolul 184
Articolul 130l	Articolul 169	Articolul 185
Articolul 130m	Articolul 170	Articolul 186
Articolul 130n	Articolul 171	Articolul 187
Articolul 130o	Articolul 172	Articolul 188
		Articolul 189
Articolul 130p	Articolul 130q (abrogat)	Articolul 173
Articolul 190		
Articolul 130r	Articolul 174	Articolul 191
Articolul 130s	Articolul 175	Articolul 192
Articolul 130t	Articolul 176	Articolul 193
		Articolul 194
		Articolul 195
		Articolul 196
		Articolul 197
Articolul 130u	Articolul 177 (mutat)	[Articolul 208]
Articolul 130v	Articolul 178 (abrogat)[21]	

[21] Înlocuit, pe fond, de a doua teză a celui de-al doilea paragraf al alin. 1 al art. 188 D TFUE.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITAR LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 130w	Articolul 179 (mutat)	[Articolul 209]
Articolul 130x	Articolul 180 (mutat)	[Articolul 210]
Articolul 130y	Articolul 181 (mutat)	[Articolul 211]
	Articolul 181a (mutat)	[Articolul 212]
Articolul 131	Articolul 182	Articolul 198
Articolul 132	Articolul 183	Articolul 199
Articolul 133	Articolul 184	Articolul 200
Articolul 134	Articolul 185	Articolul 202
Articolul 135	Articolul 186	Articolul 202
Articolul 136	Articolul 187	Articolul 203
Articolul 136a	Articolul 188	Articolul 204
		Articolul 205
	[Articolul 131]	Articolul 206
	[Articolul 133]	Articolul 207
	[Articolul 177]	Articolul 208[22]
	[Articolul 179]	Articolul 209
	[Articolul 180]	Articolul 210
	[Articolul 181]	Articolul 211
	[Articolul 181a]	Articolul 212
		Articolul 213
		Articolul 214
	[Articolul 301]	Articolul 215
		Articolul 216
	[Articolul 300]	Articolul 218
	[Articolul 111]	Articolul 219
	[Articolele 302–304]	Articolul 220
		Articolul 221
		Articolul 222
Articolul 137	Articolul 189[23]	
Articolul 138	Articolul 190[24]	Articolul 223
Articolul 138a	Articolul 191[25]	Articolul 224

[22] Teza a doua a celui de-al doilea paragraf al alin. 1 înlocuieşte pe fond art. 178 TCE.
[23] Înlocuit, pe fond, de art.9 A alin. 1 şi 2 TUE (renumerotat 14).
[24] Înlocuit, pe fond, de art.9 A alin.1 la 3 TUE (renumerotat 14).
[25] Înlocuit, pe fond, de art.8 A alin. 4 TUE (renumerotat 11).

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 138b	Articolul 192[26]	Articolul 225
Articolul 138c	Articolul 193	Articolul 226
Articolul 138d	Articolul 194	Articolul 227
Articolul 138e	Articolul 195	Articolul 228
Articolul 139	Articolul 196	Articolul 229
Articolul 140	Articolul 197[27]	Articolul 230
Articolul 141	Articolul 198	Articolul 231
Articolul 142	Articolul 199	Articolul 232
Articolul 143	Articolul 200	Articolul 233
Articolul 144	Articolul 201	Articolul 234
Articolul 145	Articolul 202 (abrogat)[28]	
Articolul 146	Articolul 203 (abrogat)[29]	
Articolul 147	Articolul 204	Articolul 237
Articolul 148	Articolul 205[30]	Articolul 238
Articolul 149 (abrogat)		
Articolul 150	Articolul 206	Articolul 239
Articolul 151	Articolul 207	Articolul 240
Articolul 152	Articolul 208	Articolul 241
Articolul 153	Articolul 209	Articolul 242
Articolul 154	Articolul 210	Articolul 243
Articolul 155	Articolul 211 (abrogat)[31]	
		Articolul 244
Articolul 156	Articolul 212 (mutat)	[Articolul 249 (2)]
Articolul 157	Articolul 213	Articolul 245
Articolul 158	Articolul 214 (abrogat)[32]	
Articolul 159	Articolul 215	Articolul 246
Articolul 160	Articolul 216	Articolul 247
Articolul 161	Articolul 217[33]	Articolul 248

[26] Înlocuit, pe fond, de art.9 A alin.1 TUE (renumerotat 14).
[27] Înlocuit, pe fond, de art.9 A alin. 4 TUE (renumerotat 14).
[28] Înlocuit, pe fond, de art.9 C alin. 1 TUE (renumerotat16) și art. 249 B și 249 C TFUE (renumerotate 290 și 291).
[29] Înlocuit, pe fond, de art.9 C alin. 2 și 9 TUE (renumerotat 16).
[30] Înlocuit, pe fond, de art.9 C alin. 4 și 5 TUE (renumerotat 16).
[31] Înlocuit, pe fond, de art.9 D alin. 1 TUE (renumerotat 17).
[32] Înlocuit, pe fond, de art.9 D alin. 3 și 7 TUE (renumerotat 17).
[33] Înlocuit, pe fond, de art.9 D alin. 6 TUE (renumerotat 17).

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 162	Articolul 218[34]	Articolul 249
Articolul 163	Articolul 219	Articolul 250
Articolul 164	Articolul 220 (abrogat)[35]	
Articolul 165	Articolul 221[36]	Articolul 251
Articolul 166	Articolul 222	Articolul 252
Articolul 167	Articolul 223	Articolul 253
Articolul 168	Articolul 224[37]	Articolul 254
		Articolul 255
Articolul 168a	Articolul 225	Articolul 256
	Articolul 225a	Articolul 257
Articolul 169	Articolul 226	Articolul 258
Articolul 170	Articolul 227	Articolul 259
Articolul 171	Articolul 228	Articolul 260
Articolul 172	Articolul 229	Articolul 261
	Articolul 229a	Articolul 262
Articolul 173	Articolul 230	Articolul 263
Articolul 174	Articolul 231	Articolul 264
Articolul 175	Articolul 232	Articolul 265
Articolul 176	Articolul 233	Articolul 266
Articolul 177	Articolul 234	Articolul 267
Articolul 178	Articolul 235	Articolul 268
Articolul 179	Articolul 236	Articolul 270
Articolul 180	Articolul 237	Articolul 271
Articolul 181	Articolul 238	Articolul 272
Articolul 182	Articolul 239	Articolul 273
Articolul 183	Articolul 240	Articolul 274
		Articolul 275Articolul 276
Articolul 184	Articolul 241	Articolul 277
Articolul 185	Articolul 242	Articolul 278
Articolul 186	Articolul 243	Articolul 279
Articolul 187	Articolul 244	Articolul 280
Articolul 188	Articolul 245	Articolul 281
	[Articolul 112]	Articolul 283
	[Articolul 113]	Articolul 284

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 188a	Articolul 246	Articolul 285
Articolul 188b	Articolul 247	Articolul 286
Articolul 188c	Articolul 248	Articolul 287
Articolul 189	Articolul 249	Articolul 288
		Articolul 289
Articolul 290[38]	Articolul 291[38]	Articolul 292
Articolul 189a	Articolul 250	Articolul 293
Articolul 189b	Articolul 251	Articolul 294
Articolul 189c	Articolul 252 (abrogat)	
		Articolul 295
Articolul 190	Articolul 253	Articolul 296
Articolul 191	Articolul 254	Articolul 297
		Articolul 298
Articolul 191a (*)	Articolul 255 (mutat)	[Articolul 15]
Articolul 192	Articolul 256	Articolul 299
		Articolul 300
Articolul 193	Articolul 257[39]	
Articolul 194	Articolul 258[40]	Articolul 301
Articolul 195	Articolul 259	Articolul 302
Articolul 196	Articolul 260	Articolul 303
Articolul 197	Articolul 261 (abrogat)	
Articolul 198	Articolul 262	Articolul 304
Articolul 198a	Articolul 263[41]	Articolul 305
Articolul 198b	Articolul 264	Articolul 306
Articolul 198c	Articolul 265	Articolul 307
Articolul 198d	Articolul 266	Articolul 308
Articolul 198e	Articolul 267	Articolul 309
Articolul 199	Articolul 268	Articolul 310

[34] Înlocuit, pe fond, de art. 252a TFUE (renumerotat 295).

[35] Înlocuit, pe fond, de art.9 F TUE (renumerotat 19).

[36] Înlocuit, pe fond, de art.9 F alin. 2, primul paragraf TUE (renumerotat 19).

[37] Prima teză a primului paragraf este înlocuit, pe fond, de art. 9 F alin. 2, paragraful al doilea TUE (renumerotat 19).

[38] Înlocuieşte, pe fond, teza a treia a art. 202 TCE.

[39] Înlocuit, pe fond, de art. 256a alin. 2 TFUE (renumerotat 300).

[40] Înlocuit, pe fond, de art. 256a alin. 4 TFUE (renumerotat 300).

[41] Înlocuit, pe fond, de art. 256a alin. 3 şi 4 TFUE (renumerotat 300).

BCU IAŞI - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 200 (abrogat)		
Articolul 201	Articolul 269	Articolul 311
Articolul 201a	Articolul 270 (abrogat)[42]	
		Articolul 312
	[Articolul 272 (1)]	Articolul 313
Articolul 202	Articolul 271 (mutat)	[Articolul 316]
Articolul 203	Articolul 272	[Articolul 313 &] Articolul 314
Articolul 204	Articolul 273	Articolul 315
	[Articolul 271]	Articolul 316
Articolul 205	Articolul 274	Articolul 317
Articolul 205a	Articolul 275	Articolul 318
Articolul 206	Articolul 276	Articolul 319
Articolul 206a (abrogat)		
Articolul 207	Articolul 277	Articolul 320
Articolul 208	Articolul 278	Articolul 321
Articolul 209	Articolul 279	Articolul 322
		Articolul 323
		Articolul 324
Articolul 209a	Articolul 280	Articolul 325
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 326[43]
	[Articolele 11și11 A]	Articolul 327[43]
	[Articolele 11 și11 A]	Articolul 328[43]
	[Articolele 11și 11 A]	Articolul 329[43]
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 330[43]
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 331[43]
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 332[43]
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 333[43]
	[Articolele 11 și 11 A]	Articolul 334[43]
Articolul 210	Articolul 281 (abrogat)[44]	
Articolul 211	Articolul 282	Articolul 335
Articolul 212 (*)	Articolul 283	Articolul 336
Articolul 213	Articolul 284	Articolul 337

[42] Înlocuit, pe fond, de art. 268 alin. 4 TFUE (renumerotat 310).
[43] Înlocuiește de asemenea art. 27 A până la 27 E, de la 40 la 40 B, și de la 43 la 45 TUE.
[44] Înlocuit, pe fond, de art. 49 C TUE (renumerotat 52).

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 213a (*)	Articolul 285	Articolul 338
Articolul 213b (*)	Articolul 286 (mutat)	[Articolul 16]
Articolul 214	Articolul 287	Articolul 339
Articolul 215	Articolul 288	Articolul 340
Articolul 216	Articolul 289	Articolul 341
Articolul 217	Articolul 290	Articolul 342
Articolul 218 (*)	Articolul 291	Articolul 343
Articolul 219	Articolul 292	Articolul 344
Articolul 220	Articolul 293	
Articolul 221	Articolul 294 (mutat)	[Articolul 55]
Articolul 222	Articolul 295	Articolul 345
Articolul 223	Articolul 296	Articolul 346
Articolul 224	Articolul 297	Articolul 347
Articolul 225	Articolul 298	Articolul 348
Articolul 226 (abrogat)		
Articolul 227	Articolul 299[45]	Articolul 349 [& Articolul 355]
Articolul 228	Articolul 300	[Articolul 218]
Articolul 228a	Articolul 301	[Articolul 215]
Articolul 229	Articolul 302	[Articolul 220]
Articolul 230	Articolul 303	[Articolul 220]
Articolul 231	Articolul 304	[Articolul 220]
Articolul 232	Articolul 305	
Articolul 233	Articolul 306	Articolul 350
Articolul 234	Articolul 307	Articolul 351
Articolul 235	Articolul 308	Articolul 352
		Articolul 353
Articolul 236 (*)	Articolul 309	Articolul 354
Articolul 237 (abrogat)		
Articolul 238	Articolul 310 (mutat)	[Articolul 217]
Articolul 239	Articolul 311 (abrogat)[46]	
	[Articolul 299]	Articolul 355
Articolul 240	Articolul 312	Articolul 356

[45] Înlocuit, pe fond, de art. 49 C TUE (renumerotat 52).
[46] Înlocuit, pe fond, de art. 49 B TUE (renumerotat 51).

BCU IASI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ROMA (1958-1999)	AMSTERDAM (1999 – 2009)	LISABONA (2009 – PÂNĂ IN PREZENT)
Articolul 241 (abrogat)		
Articolul 242 (abrogat)		
Articolul 243 (abrogat)		
Articolul 244 (abrogat)		
Articolul 245 (abrogat)		
Articolul 246 (abrogat)		
		Articolul 358
Articolul 248	Articolul 314 (abrogat)[47]	

[47] Înlocuit, pe fond, de art. 53 TUE (renumerotat 55).

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Abrevieri

AELS	Asociația Europeană a Liberului Schimb
AU	ajutor umanitar
AUE	Actul Unic European
BCE	Banca Centrală Europeană
CC	Curtea de Conturi
CDE	Cahiers de droit européen
CE	Comunitatea Europeană/Tratatul Comunității Europene
CEA	Comunitatea Europeană pentru Apărare
CECO	Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului
CEDO	Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale/Curtea Europeană a Drepturilor Omului
CEE	Comunitatea Economică Europeană/Tratatul Comunității Economice Europene
CEJ	Curtea Europeană de Justiție
CIG	conferință interguvernamentală
CIJ	Curtea Internațională de Justiție
CML Rev	Common Market Law Review
Coreper	Comitetul Reprezentanților Permanenți
COSI	Comitetul permanent pentru securitate internă
CPE	cooperarea politică europeană
CPJP	cooperarea polițienească și judiciară în materie penală
CT	cooperare tehnică
ECOFIN	Consiliul de Miniștri pentru Economie și Finanțe
ECR	European Court Reports
EHRR	European Human Rights Report
EL Rev	European Law Review
EuR	Europarecht
Euratom	Comunitatea Europeană a Energiei Atomice
FYROM	Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
JAI	Justiție și Afaceri Interne
JO	Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

MDC	metoda deschisă de cooperare
MEERC	măsuri cu efect echivalent unor restricţii cantitative
MLR	Modern Law Review
MPE	membru al Parlamentului European
NATO	Organizaţia Tratatului Atlanticului de Nord
OCDE	Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică
OCEE	Organizaţia pentru Cooperare Economică Europeană
OCP	organizare comună a pieţelor
OIM	Organizaţia Internaţională a Muncii
OJLS	Oxford Journal of Legal Studies
OMC	Organizaţia Mondială a Comerţului
ONU	Organizaţia Naţiunilor Unite
PAC	politica agricolă comună
PCC	politica comercială comună
PESA	politica europeană de securitate şi apărare
PESC	politica externă şi de securitate comună
PEV	politica europeană de vecinătate
PSAC	politica de securitate şi apărare comună
PSC	Pactul de stabilitate şi creştere
SEAE	serviciul european pentru acţiune externă
SEBC	Sistemul European al Băncilor Centrale
SEE	Spaţiul Economic European
SLSJ	spaţiul de libertate, securitate şi justiţie
SUA	Statele Unite ale Americii
TA	Tratatul de la Amsterdam
TC	Tratatul constituţional
TFP	Tribunalul Funcţiei Publice
TFUE	Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene
TN	Tratatul de la Nisa
TRIPS	Acordul privind aspectele legate de comerţ ale drepturilor de proprietate intelectuală
TUE	Tratatul privind Uniunea Europeană (ulterior Lisabona)
TUE	Tribunalul Uniunii Europene
(vechea) UE	Uniunea Europeană/Tratatul de la Maastricht
UEO	Uniunea Europei Occidentale
UME	Uniunea monetară europeană
VMC	vot cu majoritate calificată
YEL	Yearbook of European Law

BCU IASI CENTRU UNIVERSITY LIBRARY

Introducere: Dreptul constituţional al Uniunii Europene

„Existența dreptului nu se bazează pe logică, ci pe experiență"[1]. Dar, dacă soarta dreptului cutumiar [common law] este aceea de a „se împotmoli în rațiune"[2], aceasta ar trebui să fie mai puțin valabil pentru dreptul civil [civil law][3], pentru că misiunea codurilor de drept este aceea de a ordona experiențe într-un sistem logic de norme. Dreptul constituțional este – de obicei – un drept codificat[4]. Cele mai multe ordini constituționale se întemeiază pe o constituție scrisă; iar această constituție scrisă este menită să instituie un sistem logic de norme care oferă „gramatica politicii"[5]. Învățarea dreptului constituțional este precum învățarea unei limbi. Nu se pot învăța doar cuvinte care exprimă diferite experiențe, ci trebuie studiat și sistemul de gramatică care reunește aceste cuvinte. Or, cu certitudine, dreptul constituțional nu tratează doar despre reguli logice. Asemenea limbii, pot exista excepții alături de reguli, iar alături de excepții pot exista absurdități. Aceste excepții și absurdități nu sunt consecința logicii, ci a experienței istorice. Dreptul constituțional va privi așadar întotdeauna logica *și* experiența. El este acea parte a dreptului în care teoria politică se întâlnește cu realitatea istorică.

Obiectul dreptului constituțional este „constituția". Ce este însă o „constituție"? Dintr-un punct de vedere pur „descriptiv", constituțiile reflectă pur și simplu instituțiile și puterile politice[6]. Dintr-o perspectivă „normativă", pe de altă parte, constituțiile

---

[1] O. W. Holmes, *The Common Law* (Echo Library, 2007), 3.

[2] Cf. G. Radbruch, *Der Geist des Englischen Rechts und die Anglo-Amerikanische Jurisprudenz* (LIT, 2006), 97. Mulțumesc colegului și prietenului meu M. Bohlander pentru că mi-a relevat acest tezaur.

[3] Pentru tradiția de „drept civil", a se vedea: J. H. Merryman, *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Europe and Latin America* (Stanford University Press, 2007).

[4] Constituția „nescrisă" a Regatului Unit constituie, într-adevăr, o excepție. Cu privire la natura sa „excepțională", a se vedea: S. E. Finer (și alții), *Comparing Constitutions* (Clarendon Press, 1995), capitolul 3.

[5] H. Laski, *A Grammar of Politics* (Harper Collins, 1967); a se vedea și: T. Paine, *Rights of Man* (Kessinger, 1998), 44: „Constituțiile americane au fost pentru libertate ceea ce este gramatica pentru limbă: ele definesc părțile ei de vorbire, construindu-le practic într-o sintaxă".

[6] Acest sens „descriptiv" al „constituției" se poate regăsi la Aristotel, *Politica* (tradusă de: E. Baker (Oxford University Press, 1998)), cartea III, § 6-7, 97: [Aristotel, *Politica*, traducere de Alexander Baumgarten, Editura Iri, București, 2001, p. 157, 111,6, 1278 b: „Constituția unei cetăți reprezintă organizarea diferitelor magistraturi și mai cu seamă a celei supreme. Această funcție supremă este reprezentată pretutindeni de conducerea cetății, iar această conducere reprezintă constituția."; n.t.] În acest sens „descriptiv", nu există într-adevăr nicio diferență între „regim politic" și „constituție" (cf. E. Zoller, *Droit constitutionnel* (Presses Universitaires de France, 1998), 10). Pentru tradiția britanică a constituției „descriptive" sau „politice", a se vedea: C. Turpin și A. Tomkins, *British Government and the Constitution* (Cambridge University Press, 2011), în special capitolele 1 și 2.

trebuie să „ordoneze" societățile potrivit anumitor principii politice. Astfel, constituțiile normative nu oglindesc doar „regimul politic" existent, ci prescriu componența și acțiunile sale. Or, pentru a putea stabili limite normative unui regim politic, constituția trebuie să se situeze „deasupra" acestuia[7]. Definiția normativă a „constituției" precizează așadar „cel mai înalt" drept din cadrul unei societăți. Constituția are o poziție superioară dreptului ordinar care guvernează o societate. (Astfel, statutul său superior este asigurat prin interzicerea amendamentelor constituționale prin legislație simplă. Constituțiile pot fi modificate doar prin amendamente „constituționale"[8].) Prin urmare, din punct de vedere formal, o constituție este definită cel mai bine drept colecție a acelor norme care „constituie" legislația cea mai înaltă a unei societăți. În cursul ultimilor două sute de ani, această definiție formală a concurat cu un sens material a ceea ce ar trebui să fie o constituție. Această a doua definiție pune în legătură noțiunea de constituție cu anumite principii politice. Potrivit principiului „liberal", o constituție ar trebui să stabilească astfel statul de drept (supremația dreptului) și separația puterilor[9]. Iar, potrivit principiului „democratic", o constituție ar trebui să instituie o „ocârmuire a poporului, de către popor, pentru popor"[10].

Există oare o constituție europeană? Această întrebare a hărțuit dreptul Uniunii Europene încă de la apariția sa[11]. În cazul în care definim o constituție drept acele legi de întemeiere care ordonează societatea, atunci Uniunea Europeană are fără îndoială o constituție[12]. În cazul în care limităm însă – formal – noțiunea „constituție" prin referire la noțiunea „stat"[13], atunci Uniunea Europeană nu poate avea o constituție, deoarece Uniunea Europeană nu este un stat, ci o uniune de *state*. Definiția „constituției" centrată asupra statului era în vogă în secolul al XIX-lea; ea era parțial consecința structurii dreptului internațional centrat asupra statului[14]. Problema în

[7] Cf. Paine, *Rights of Man* (supra n. 5), 29: „O constituție este un lucru precedent unei ocârmuiri, iar o ocârmuire este doar creația unei constituții".

[8] Cerințele procedurale pentru amendamentele constituționale sunt mult mai stricte decât acelea pentru amendamentele legislative ale legislației în vigoare. Cu privire la competența de amendare în Statele Unite și în Uniunea Europeană, a se vedea: capitolele 1 și 2 infra.

[9] Cf. Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului din 1789, al cărei art. 16 precizează: „Orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separarea puterilor este lipsită de constituție". Cu privire la legătura dintre acest „ideal" constituțional și apariția liberalismului (burghez), a se vedea: C. Schmitt, *Verfassungslehre* (Duncker & Humblot, 1993), 36.

[10] A. Lincoln, „Gettysburg Address, 1863", în H. S. Commager și M. Cantor (ed.), *Documents of American History* (Prentice Hall, 1988), vol. I, 428, la 429.

[11] Ordinea juridică europeană nu este singura care suferă din pricina acestei îndoieli. Pentru întrebarea dacă Regatul Unit are o constituție juridică, a se vedea: E. Barendt, „Is there a United Kingdom Constitution?", OJLS, vol. 12, 1997, 137.

[12] Uniunea Europeană nu doar că are un „regim politic" într-un sens descriptiv. Dintr-o perspectivă normativă, este în general admis că instituțiile Uniunii sunt creația tratatelor europene și că tratatele europene se situează deasupra legislației europene. Iar, de vreme ce tratatele europene instituie un sistem democratic în care este asigurată „supremația dreptului" și este realizată o separație a puterilor, ea are, de asemenea, o constituție materială. Cu privire la toate aceste aspecte, a se vedea: capitolul 2 infra.

[13] Cu privire la această eroare tradițională a constituționalismului „european", a se vedea: capitolul 2 infra.

[14] M. Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument* (Cambridge University Press, 2006).

privința acestei definiții reducționiste a dreptului constituțional este aceea că ea ignoră cele mai multe experiențe „constituționale" ale umanității în cursul ultimelor două milenii[15]. Avea oare vechea Atenă o „constituție"?[16] Și care a fost situația „constituției" Republicii romane?[17] În plus, „coloniștii" care au creat „*Statele* Unite ale Americii" nu au gândit oare că documentul pe care ei l-au redactat era o „constituție"?[18] Apreciată în lumina tradiției istorice mai ample, Uniunea Europeană are o constituție, iar acest punct de vedere corespunde modului în care ordinea juridică europeană se înțelege pe sine. Potrivit cuvintelor Curții de Justiție a Uniunii Europene:

„[...] Tratatul [UE], deși a fost încheiat sub forma unui acord internațional, reprezintă totuși carta constituțională a unei [uniuni] de drept. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții de Justiție, tratatele [europene] au creat o nouă ordine juridică de drept internațional, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, în domenii din ce în ce mai extinse, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora [...]. Caracteristicile esențiale ale ordinii juridice [a Uniunii] astfel constituite sunt, în special, supremația acestuia în raport cu dreptul statelor membre și efectul direct al unei întregi serii de dispoziții aplicabile statelor membre și resortisanților lor"[19].

Ordinea juridică europeană insistă astfel că „există" o constituție europeană. Într-adevăr, problema „reală" a Uniunii Europene nu este dacă există o constituție europeană, ci că există „prea mult drept constituțional"[20]. Întrucât, în comparație cu cele 34 de articole și amendamente care formează constituția scrisă a Statelor Unite ale Americii, doar tratatele europene conțin 413 articole[21]. Tratatele europene sunt astfel – în privința întinderii lor – drept constituțional „defectuos". Întrucât este misiunea constituțiilor să definească *principiile* însele pe care se întemeiază societățile. Constituțiile ar trebui să fie manifestarea „condensată" – poetic – a unei ordini juridice[22]. O constituție – ca și constituționalistul – trebuie să tindă a fi un „pictor al vieții moderne", deoarece amândoi trebuie să fie capabili să „desprindă din modă ceea ce poate ea conține ca element poetic în istorie, să extragă eternul din ceea ce e

[15] Cf. C. McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Liberty Fund, 2008).

[16] Cf. Aristotel, *Constituția ateniană* (traducere [în limba engleză]: K. von Fritz & E. Kapp (Hafner Press, 1974)).

[17] C. A. Lintott, *The Constitution of the Roman Republic* (Oxford University Press, 2003).

[18] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 2 infra.

[19] Avizul 1/91 (*Spațiul Economic European*), ECR [1991], p. I-6079, pct. 21.

[20] Pentru acest punct excelent – deși într-un context particular – a se vedea: B. de Witte, „Too Much Constitutional Law in the European Union's Foreign Relations?", în M. Cremona și B. de Witte (ed.), *EU Foreign Relations Law – Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), 3.

[21] Iar acest număr este sporit – în mod spectaculos – prin existența a numeroase „protocoale", care beneficiază de statut constituțional. De ce a fost necesară această „protocologie" [sic!; n.t.] (cf. Editorial Comments [Comentariu editorial], CML Rev, 2009, 1785)? A fost într-adevăr necesară o dispoziție constituțională privind „importurile în Uniunea Europeană de produse petroliere rafinate în Antilele Olandeze" (Protocolul nr. 31)? Întâlnim aici particularități istorice – dacă nu cumva absurdități – ale constituției europene.

[22] Cu privire la poezie drept cea mai concentrată formă a expresiei verbale, a se vedea E. Pound, *ABC of Reading* (New Directions, 1960), 36: „Dichten = condensare".

trecător"[23]. Dreptul constituțional trebuie să explice cum experiențele trecătoare ale regimului politic se „potrivesc" logicii constituționale a unei societăți.

Dimensiunea nu este – din nefericire – singura problemă a constituției europene. Întrucât, spre deosebire de alte ordini constituționale, ordinea constituțională europeană luptă încă cu „vocabularul" său. Aceasta nu privește doar diferența dintre „Uniune" și „Comunitate"[24], ci și astfel de convenții elementare de ordin lingvistic precum „dreptul european"[25] și, în cadrul acestui sistem de drept, „dreptul secundar" [sau derivat][26]. Această agitație terminologică este rezultatul evoluției constante a Uniunii Europene. În ultimii cincizeci de ani, Uniunea aproape că nu s-a oprit niciodată. Pentru „pictorul" constituțional, ea nu a fost un „model" răbdător. Întrucât, dacă dreptul constituțional privește descrierea unor structuri și principii fixe – „constituite", Uniunea a ieșit de multe ori din cadru înainte de finalizarea portretului. Uniunea Europeană are într-adevăr o constituție *în schimbare*[27]. Această schimbare constituțională s-a

---

[23] C. Baudelaire, *The Painter of Modern Life (and other Essays)* (traducere și editare: J. Mayne (Phaidon Press, 1995)), 12. [Charles Baudelaire, *Curiozități estetice*, traducere de Rodica Lipatti, Editura Meridiane, București, 1971, „Pictorul vieții moderne", p. 193; n.t.]

[24] Cei care studiază Uniunea Europeană vor trebui într-adevăr să ajungă la un acord în privința terminologiei – confuze. Cuvintele și numerele par a se afla într-un proces de schimbare constantă. Tratatul de fuziune a modificat terminologia primei Comunități Europene; Tratatul de la Maastricht a modificat denumirea Comunității Economice Europene în Comunitatea Europeană și a creat Uniunea Europeană; Tratatul de la Amsterdam a renumerotat toate articolele tratatului; iar, odată cu Tratatul de la Lisabona, Comunitatea Europeană a fost rebotezată ca Uniunea Europeană și toate articolele tratatului au fost renumerotate încă o dată. Studiul de față utilizează termenul „Uniunea Europeană" în cel mai larg sens, și anume: ca entitate atotcuprinzătoare în cadrul căreia a avut loc întreaga integrare europeană. Astfel, chiar dacă o mare parte a consolidării constituționale a Europei a avut loc din punct de vedere istoric în cadrul Comunității Europene, cartea se va referi la evoluția constituțională a Uniunii Europene. Aceasta este poziția oficială ulterior Tratatului de la Lisabona. Întrucât, potrivit art. 1 TUE – paragraful al treilea: „Uniunea se substituie Comunității Europene și îi succedă acesteia". Cu excepția capitolului 1, cartea evită într-adevăr toate referirile la „Comunitate" și a încercat să „lisabonizeze" [sic!; n.t.] toate articolele tratatului.

[25] Termenul „drept european" pentru dreptul Uniunii Europene întâmpină încă critici din partea puriștilor. Însă Tratatul constituțional din 2004 nu a fost oare denumit „Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa"? Și oare Consiliul Europei este mai îndreptățit să pretindă a fi „drept european" în lumina unei calități de membru care depășește Europa? În studiul care urmează, dreptul Uniunii Europene va fi menționat astfel ca „drept european".

[26] Absența unui vocabular comun în cadrul ordinii juridice europene este, într-adevăr, cea mai frapantă în privința a ceea ce este desemnat prin „drept secundar" [derivat]. Chiar cei mai experimentați juriști europeni – inclusiv cei de la Curte – continuă să se refere la acte adoptate în temeiul tratatelor ca „drept secundar" sau chiar mai rău: să utilizeze în mod alternativ drept „primar" și drept „secundar". Însă aceasta este – în special după Tratatul de la Lisabona – o eroare gravă. Deoarece tratatele europene nu sunt drept primar al Uniunii. Tratatele nu sunt acte care pot fi atribuite Uniunii și nu sunt nici acte unilaterale. Tratatele europene au ca autori statele membre; și, ca atare, ele constituie tratate multilaterale – deși cu efecte „constituționale". Pentru exemple de utilizare – eronată – a „dreptului secundar", a se vedea: S. Douglas-Scott, *Constitutional Law of the European Union* (Longman, 2002), 208 și passim; D. Chalmers (și alții), *European Union Law* (Cambridge University Press, 2010), 98 și passim; P. Craig și G. de Búrca, *EU Law* (Oxford University Press, 2011), 180 și passim; A. Dashwood (și alții), *European Union Law* (Hart, 2011), 558 și passim. Pentru insensibilitatea lingvistică a Curții, a se vedea: cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*AISL*), ECR [1996], p. I-3989, pct. 52.

[27] Cu privire la constituția britanică în schimbare, a se vedea: J. Jowell și D. Oliver, *The Changing Constitution* (Oxford University Press, 2011).

apropiat de o „revoluție" odată cu Tratatul de la Lisabona. Tratatul de la Lisabona – spre deosebire de orice alt amendament care l-a precedat – a modificat în mod radical structura constituțională a Uniunii. Și este dificil de prezis în prezent cum această structură va fi pusă în mișcare în viitor. În această privință, orice portret constituțional al Uniunii impune mai mult de un ochi analitic lucid; trebuie să fii „clarvăzător" sau „profet" pentru a previziona permanentul în tranzitoriu.

Care este atunci structura acestei cărți despre dreptul constituțional al Uniunii Europene? Structura sa se îndepărtează – în mod semnificativ – de modul în care Uniunea Europeană este descrisă în mod obișnuit[28]. Ea tratează Uniunea ca entitate constituțională „matură" care urmează parametrii constituționali „clasici". Cartea este divizată așadar în trei părți, care corespund – în mare – celor trei idei privind „structura", „procesul" și „efectul".

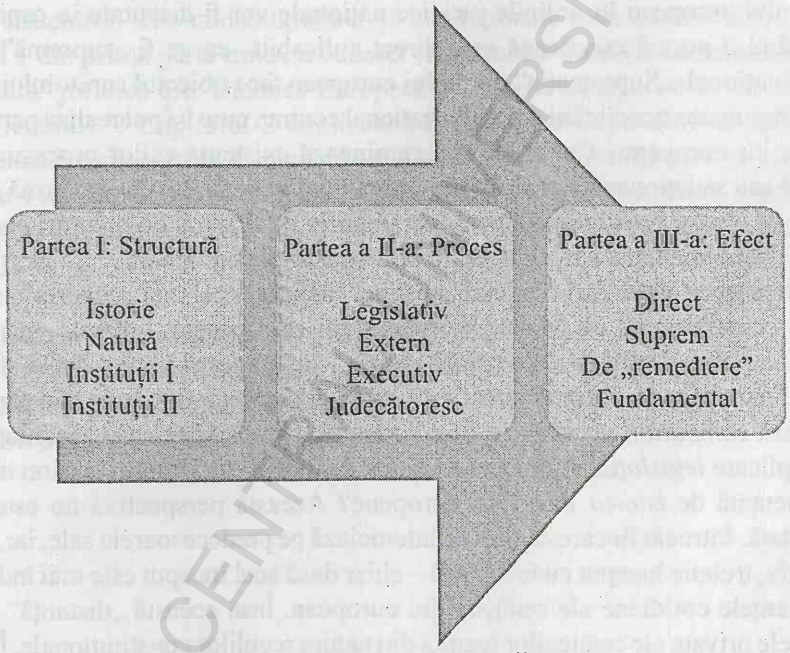

Figura 1. Structura cărții

Partea I analizează „structura" Uniunii. Aici, capitolul 1 începe prin cercetarea evoluției istorice a acestei structuri. Tratatele europene sunt rezultatul a 60 de ani de creație și modificare constituțională. Este oare Uniunea Europeană o uniune federală; sau, este Uniunea un obiect „neidentificat" *sui generis*? Capitolul 2 încearcă să descrie structura constituțională actuală a Uniunii Europene în termeni constituționali comparați. El identifică Uniunea Europeană cu o uniune federală de state. Capitolele

[28] Ceea ce este frapant este că multe manuale bune abia dacă și-au modificat structura lor esențială – în pofida faptului că Uniunea Europeană și-a modificat în mod semnificativ structura în ultimele decenii. Pentru o ilustrare a acestui „tradiționalism" – decuplat, a se vedea: T. Hartley, *The Foundations of European Union Law* (Oxford University Press, 2010).

3 și 4 cercetează îndeaproape structura regimului politic al Uniunii. Ele analizează fiecare dintre „instituțiile" Uniunii astfel stabilite prin tratatele europene.

Uniunea își va îndeplini de regulă funcțiile sale politice prin asocierea într-un „proces" a diferitelor instituții. Exercitarea „în comun" a funcțiilor politice creează prin aceasta un sistem de control reciproc și echilibru al puterilor. Partea a II-a examinează acest sistem prin analizarea funcțiilor politice ale Uniunii. Capitolul 5 începe cu puterile și procedurile legislative ale Uniunii, în timp ce capitolul 6 se concentrează în mod special asupra puterilor externe. Capitolele 7 și 8 examinează ramura executivă – respectiv – ramura judecătorească a Uniunii.

Rezultatele acestor procese vor conduce la dreptul (derivat) european. Efectele acestui drept vor fi discutate în partea a III-a. Vom vedea acolo că dreptul european stabilește drepturi și obligații care afectează în mod direct particularii. Efectele directe ale dreptului european în ordinile juridice naționale vor fi discutate în capitolul 9. Atunci când o normă europeană este direct aplicabilă, ea va fi „supremă" asupra dreptului național. „Supremația" dreptului european face obiectul capitolului 10. Or, pe lângă impunerea neaplicării dreptului național contrar, cum își pot realiza particularii drepturile lor europene? Capitolul 11 examinează existența căilor procesuale care împiedică sau sancționează încălcări ale dreptului european. Iar cel din urmă capitol, capitolul 12, examinează – în sfârșit – o categorie particulară de drepturi europene: drepturile fundamentale astfel garantate prin constituția europeană.

Cartea trece astfel de la cel mai „abstract" aspect la cel mai „concret" aspect al dreptului constituțional european. Iar pentru cei care cugetă dinspre concret spre abstract, ar putea fi tentant – la prima vedere – să citească cartea de la sfârșit la început. Perspectiva ar fi următoarea: care sunt *căile procesuale* dintr-o instanță care examinează *compatibilitatea legislației naționale* cu actul executiv al Uniunii care pune în aplicare *legislația* europeană adoptată de *instituțiile* Uniunii, a cărei *natură* a fost influențată de *istoria* integrării europene? Această perspectivă nu este totuși recomandată. Întrucât fiecare capitol se întemeiază pe predecesoarele sale, iar, pentru acest motiv, trebuie început cu începutul – chiar dacă acel început este mai îndepărtat de experiențele cotidiene ale cetățeanului european. Însă această „distanță" față de experiențele private ale cetățenilor rezultă din natura regulilor constituționale. Întrucât mare parte din dreptul constituțional nu privește „reguli primare", și anume: reguli care îndrumă conduita individuală. El tratează în general „reguli secundare", și anume: reguli care determină crearea și utilizarea de reguli primare[29]. În această privință, regulile constituționale se apropie într-adevăr de instituirea „gramaticii politicii". Deoarece ele consfințesc reguli fundamentale, pe care trebuie să le respecte toate normele de drept din cadrul unei societăți.

[29] Cu privire la distincția dintre reguli „primare" și „secundare" într-o ordine juridică, a se vedea: H. Hart, *The Concept of Law* (Clarendon Press, 1997).

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea I

Istorie şi structură

Uniunea Europeană există de mai bine de jumătate de secol. Aceasta a fost iniţial creată de şase state europene, dornice să coopereze îndeaproape în domeniul cărbunelui şi oţelului. Începând cu 1952, Uniunea Europeană a crescut atât geografic, cât şi tematic. Astăzi, Uniunea nu are doar douăzeci şi şapte de state membre, ci ea acţionează în aproape toate domeniile vieţii moderne. În acest fel, în ultimele şase decenii, structurile sale constituţionale şi instituţionale s-au modificat în paralel. Capitolul 1 din prima parte tratează această remarcabilă evoluţie constituţională. Ce fel de „fiară" juridică este Uniunea Europeană? Poate fi ea descrisă în termenii unei uniuni „federale"? Capitolul 2 analizează această chestiune dintr-o perspectivă constituţională comparativă. Capitolele 3 şi 4 au ca obiect arhitectura politică a Uniunii Europene. Fiecare instituţie a Uniunii este prezentată separat. În schimb, interacţiunea dintre instituţiile aflate în exercitarea funcţiilor politice ale Uniunii este examinată în partea a II-a.

1. **Istoria constituţională: de la Paris la Lisabona**
2. **Caracterul constituţional: o federaţie de state**
3. **Structura politică: instituţii I**
4. **Structura politică: instituţii II**

BCU IASI / CENTRU UNIVERSITAR LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1

Istoria constituţională: de la Paris la Lisabona

Cuprins

Introducere 9
1. De la Paris la Roma: Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului 11
   (a) Structura (supranaţională) a CECO 13
   (b) Comunitatea Europeană pentru Apărare (un eşec) 16
2. De la Roma la Maastricht: Comunitatea Economică Europeană 18
   (a) Supranaţionalismul normativ: natura dreptului european 19
   (b) Supranaţionalismul decizional: structura politică 20
   (c) Dezvoltările interguvernamentale din afara CEE 23
   (d) Reformele supranaţionale interguvernamentale înfăptuite prin Actul Unic European 26
3. De la Maastricht la Nisa: (vechea) Uniune Europeană 27
   (a) Structura templului: cei trei piloni ai Uniunii (de la Maastricht) 28
      (i) Primul pilon: Comunităţile Europene 29
      (ii) Pilonul al doilea: politica externă şi de securitate comună 31
      (iii) Pilonul al treilea: justiţie şi afaceri interne 32
   (b) Un deceniu de „bricolaj constituţional": Amsterdam şi Nisa 32
      (i) Tratatul de la Amsterdam: divizarea pilonului al treilea 33
      (ii) Tratatul de la Nisa: o reformă instituţională limitată 35
4. De la Nisa la Lisabona: (noua) Uniune Europeană 36
   (a) Tratatul constituţional (eşuat): o „revizuire totală" formală 38
   (b) Tratatul de la Lisabona: o „revizuire totală" din punct de vedere material 40
   Concluzii 44

Introducere

Ideea unificării europene este pe atât de veche precum ideea europeană de stat suveran[1]. Cu toate acestea, amploarea spectaculoasă pe care a luat-o aceasta din urmă a împins într-un con de umbră, timp de secole, ideea de uniune europeană. În secolul al XX-lea, două războaie mondiale dezastruoase şi forţele sociale ale globalizării au pus în cauză ideea de stat *suveran*. Declinul statului monadic şi-a aflat expresia în răspândirea cooperării interstatale,[2] pe când întinderea cooperării internaţionale a generat o transformare radicală a substanţei şi structurii dreptului internaţional.

[1] R.H. Foerster, *Die Idee Europa 1300-1946, Quellen zur Geschichte der politischen Einigung* (Deutscher Taschenbuchverlag, 1963).

[2] G. Schwarzenberger, *The Frontiers of International Law* (Stevens, 1962).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Realitatea modificată a relaţiilor internaţionale a necesitat o schimbare în teoria dreptului internaţional.[3] Diferitele eforturi depuse în vederea cooperării europene după cel de-al Doilea Război Mondial au făcut cu adevărat parte din această tranziţie generală de la un drept internaţional de coexistenţă la un drept internaţional de cooperare.[4] „Europa începea să se organizeze".[5] Această evoluţie debuta cu trei organizaţii internaţionale. Prima: Organizaţia pentru Cooperare Economică Europeană (1948), care a fost creată după cel de-al Doilea Război Mondial de către şaisprezece state europene în vederea administrării asistenţei internaţionale oferite de Statele Unite pentru reconstrucţia europeană.[6] A doua: Uniunea Europei Occidentale (1948, 1954) prin care se crea o alianţă de securitate în vederea prevenirii unui alt război în Europa.[7] A treia: Consiliul Europei (1949), care a fost înfiinţat, printre altele, cu scopul de a ocroti drepturile şi libertăţile fundamentale ale omului în Europa.[8] Nici una dintre aceste mari organizaţii internaţionale nu avea însă să conducă la crearea Uniunii Europene. Apariţia acesteia din urma avea să aibă loc într-un sector mult mai umil. În 1951 Tratatul de la Paris înfiinţa Comunitatea Economică a Cărbunelui şi Oţelului („CECO").[9] Şase state europene au fost membre fondatoare ale acesteia: Belgia, Franţa, Germania, Luxemburg şi Olanda. Comunitatea a fost creată în vederea *integrării* unui sector industrial, iar însuşi conceptul de *integrare* a relevat dorinţa statelor părţi

[3] C. de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law* (Princeton University Press, 1968).

[4] W.G. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Stevens, 1964).

[5] A.H. Robertson, *European Institutions: Co-Operation, Integration, Unification* (Stevens & Sons, 1973), 17.

[6] „Programul de redresare europeană", cunoscut şi sub denumirea de „Planul Marshall", a fost denumit după secretarul de stat de atunci al Statelor Unite, George C. Marshall. Art. 1 din Tratatul OCEE stipula: „Părţile Contractante convin să lucreze în strânsă cooperare în cadrul relaţiilor economice reciproce. Ca sarcină imediată, acestea garantează elaborarea şi punerea în aplicare a unui program comun de redresare." În 1960, OCEE a fost transformată într-o entitate mai cuprinzătoare din punct de vedere tematic, Organizaţia pentru Cooperare şi Dezvoltare Economică (OCDE), Statele Unite şi Canada devenind membri cu drepturi depline ai acesteia.

[7] Art. IV din Tratatul de la Bruxelles din 1948 stipula: „În situaţia în care una dintre Înaltele Părţi Contractante ar face obiectul unui conflict armat în Europa, celelalte Înalte Părţi Contractante, în conformitate cu articolul 51 din Carta Naţiunilor Unite, vor oferi părţii atacate tot sprijinul militar şi de altă natură care le stă în putere."

[8] În conformitate cu art. 1 lit. a) din Statutul Consiliului Europei, scopul acestuia „este acela de a realiza o mai mare unitate între membrii săi pentru salvgardarea şi realizarea idealurilor şi principiilor care sunt moştenirea lor comună şi pentru facilitarea progresului lor economic şi social." Acest scop trebuie promovat prin organe comune „prin discutarea chestiunilor de interes comun şi prin încheierea de acorduri şi adoptarea unor acţiuni comune în domeniile economic, social, cultural, ştiinţific, juridic şi administrativ, precum şi prin salvgardarea şi respectarea pe mai departe a drepturilor şi libertăţilor fundamentale ale omului." (*ibidem*, lit. b)). Cea mai semnificativă expresie a acestui al doilea scop a fost dezvoltarea unui criteriu comun de ocrotire a drepturilor omului în forma Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi libertăţilor fundamentale („CEDO"). Convenţia a fost semnată în 1950 şi a intrat în vigoare în 1953. Convenţia a înfiinţat Curtea Europeană a Drepturilor Omului cu sediul la Strasbourg (1959).

[9] Pentru o analiză detaliată a negocierilor care au dus la semnarea Tratatului CECO, a se vedea: H. Mosler, „Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl", în *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 14, 1951/1952, 1.

„de a se distanța de formele ordinare ale tratatelor și organizațiilor internaționale".[10] Tratatul de la Paris a determinat Tratatele de la Roma din 1957. Acestea din urmă au creat două Comunități suplimentare: Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și Comunitatea (Economică) Europeană. Cele „trei Comunități" au „fuzionat" parțial în 1967[11], însă au continuat să existe într-o independență relativă. Un salt semnificativ în planul organizării a avut loc în 1993, când Tratatul de la Maastricht a integrat cele trei Comunități în Uniunea Europeană. Cu toate acestea, timp de un deceniu, Tratatul Uniunii Europene s-a aflat într-o constantă construcție constituțională. În încercarea de a pregăti Uniunea pentru secolul XXI, o Convenție Europeană a fost însărcinată în 2001 să redacteze Tratatul constituțional. Acesta din urmă a eșuat însă; ulterior, a mai fost nevoie de un alt deceniu pentru salva reforma prin Tratatul de la Lisabona din 2007. Acesta din urmă a înlocuit „vechea" Uniune Europeană cu „noua" Uniune Europeană".

Acest capitol urmărește evoluția istorică a Uniunii Europene în patru secțiuni. Secțiunea 1 debutează cu originile umile ale Uniunii: Comunitatea Economică a Cărbunelui și Oțelului („CECO"). Având un domeniu de aplicare limitat, CECO a introdus o formulă supranațională care avea să devină o particularitate a Comunității Economice Europene („CEE"). Comunitatea Economică Europeană este analizată în secțiunea 2, iar secțiunea 3 investighează dezvoltarea (vechii) Uniuni Europene întemeiate prin Tratatul de la Maastricht. În final, secțiunea 4 analizează eforturile de reformă din ultimul deceniu și structura – practic – a noii Uniuni Europene ale cărei baze au fost așezate prin Tratatul de la Lisabona. Concentrându-se asupra evoluției constituționale a Uniunii Europene,[12] acest capitol *nu* va prezenta și dezvoltarea sa geografică.[13]

1. De la Paris la Roma: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului

Inițiativa de a integra sectorul cărbunelui și oțelului a aparținut Franței, ca urmare a unei o sugestii americane.[14] La 9 mai 1950, ministrul francez de externe, Robert Schuman, a dezvăluit planul de întemeiere a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului:

---

[10] *Ibidem*, 24.

[11] Acest lucru s-a realizat prin „tratatul de fuziune" din 1965 (a se vedea Tratatul cu privire la înființarea unui singur Consiliu și a unei singure Comisii în cadrul Comunităților Europene).

[12] Pentru o sinteză a amendamentelor constituționale ale Uniunii, a se vedea anexa 1 a acestei cărți.

[13] Pentru o sinteză a dezvoltării geografice a Uniunii, a se vedea anexa 2 a acestei cărți.

[14] În acest fel, secretarul de stat de atunci al SUA, Dean Acheson, îi scria ministrului francez de externe, Robert Schuman : „Dacă Germania va fi pe viitor o binecuvântare sau un blestem pentru lumea liberă, acest lucru va fi stabilit nu doar de Germania, ci și de către puterile de ocupație. Nicio altă țară nu are o miză mai mare în acest răspuns ca Franța. Miza noastră și răspunderea noastră sunt de asemenea colosale. Acum a sosit momentul pentru ca inițiativa franceză și conducerea de tipul necesar să integreze Republica Federală Germană prompt și decisiv în Europa Occidentală. [...] Noi de aici din America, cu toată voința și cu tot sprijinul din lume nu ne-am putea pune în frunte. Acest lucru, dacă vom reuși în acest efort comun, ar trebui să vină din partea Franței." (Departamentul de Stat al SUA, Relațiile externe ale Statelor Unite (Government Printing Office, 1974), vol. III (1949), 623 și 625.)

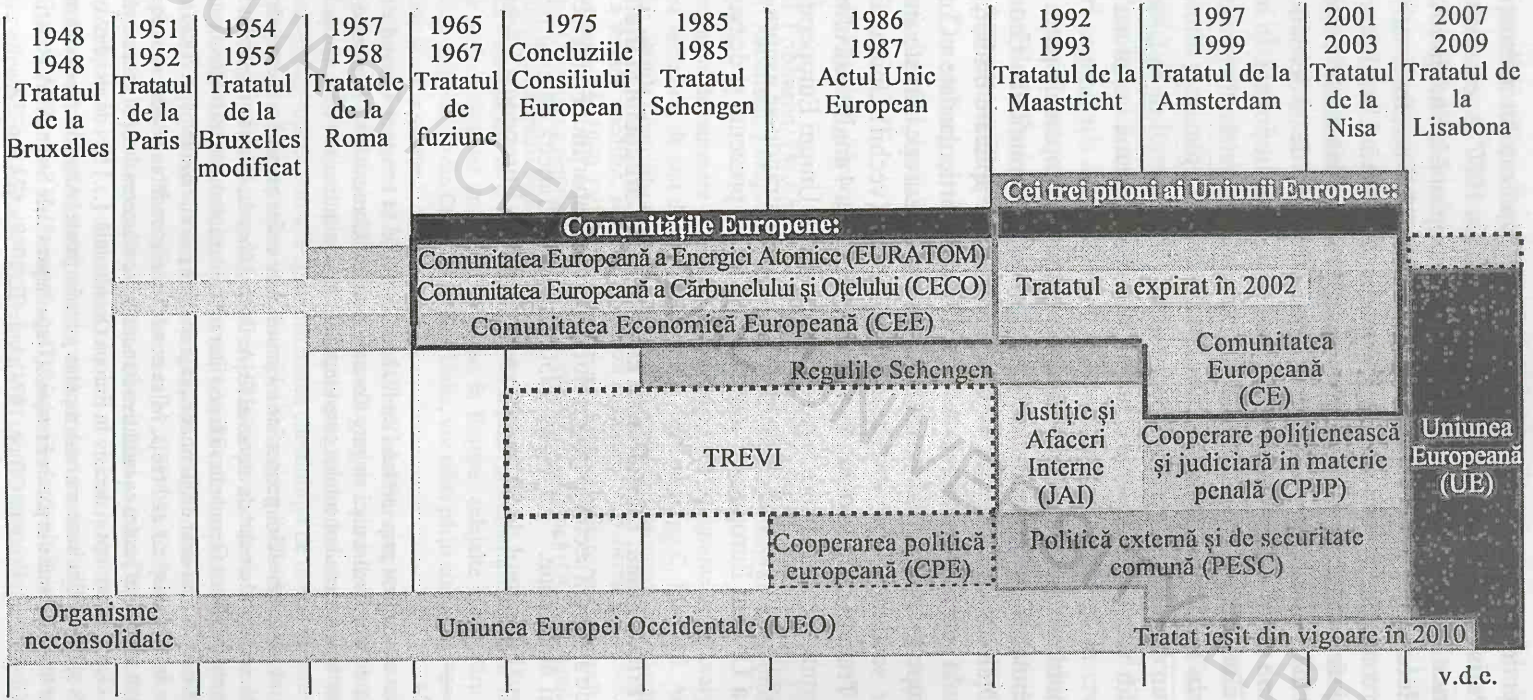

Figura 2. Evoluția istorică a Uniunii
Sursa: Wikipedia

„Europa nu se va forma dintr-o dată şi nici după un plan unic, general. Ea se va constitui prin luarea unor măsuri destinate mai întâi să asigure o solidaritate reală. Reunirea naţiunilor europene necesită eliminarea neînţelegerilor seculare dintre Franţa şi Germania. Acţiunile ce vor fi întreprinse trebuie să privească mai întâi aceste două state. Având în vedere acest obiectiv, Guvernul Franţei propune realizarea unei acţiuni imediate cu privire la un punct limitat, dar decisiv. Guvernul Franţei propune ca producţia franco-germană de cărbune şi oţel să fie gestionată de o [Comisie] comună, în cadrul unei organizaţii deschise participării tuturor celorlalte naţiuni europene. *Producţia comună de cărbune şi oţel va asigura imediat realizarea bazelor comune pentru dezvoltarea economică, ca un prim pas în federaţia Europei, şi va schimba destinele acelor regiuni care au fost timp îndelungat dedicate producerii de armament, căruia ele însele au căzut victime în mod constant.*"[15]

„Planul Schuman" se situa în spatele Tratatului de la Paris (1951) prin care se înfiinţa Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului. Şase state europene au creat această Comunitate pentru o perioadă de cincizeci de ani.[16] Tratatul de la Paris nu a fost însă un măreţ tratat internaţional de pace. El a avut menirea „de a înlătura principalele obstacole din calea unui parteneriat economic."[17] Vom discuta mai întâi acest pas mic, dar decisiv, către o Europă federală ori supranaţională. Ideea „supranaţională" va fi curând exportată în domenii mai vaste. Cu toate acestea, va eşua încercarea de a înfiinţa la nivel supranaţional o Comunitate Europeană de Apărare, şi, odată cu aceasta, o Comunitate Politică Europeană. Până la Tratatele de la Roma, Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului va rămâne, astfel, singura Comunitate supranaţională din Europa.

(a) Structura (supranaţională) a CECO

Structura CECO a fost diferită faţă de aceea a organizaţiilor interguvernamentale ordinare. Ea a fost înzestrată cu o „Comisie"[18], un „Parlament"[19], un „Consiliu" şi o „Curte"[20]. Tratatul CECO a poziţionat Comisia în centru. Era sarcina acesteia să

---

[15] Declaraţia Schuman (Paris, 9 mai 1950), reprodusă în: A. G. Harryvan şi J. van der Harst (ed.), *Documents on European Union* (St. Martin's Press, 1997), 61 (s.a).

[16] Art. 97 CECO: „Prezentul tratat se încheie pentru o perioadă de cincizeci de ani de la data intrării sale în vigoare." Tratatul de la Paris a intrat în vigoare la 23 iulie 1952 şi a expirat cincizeci de ani mai târziu.

[17] J. Gillingham, *Coal, Steel, and the Rebirth of Europe, 1945-1955: The Germans and French from Ruhr Conflict to Economic Community* (Cambridge University Press, 1991), 298.

[18] Denumirea originală în Tratatul CECO era „Înalta Autoritate". La începutul anului 1965, Tratatul de fuziune (cf. Tratatul de instituire a unui singur Consiliu şi a unei singure Comisii în cadrul Comunităţilor Europene) i-a schimbat denumirea în „Comisie" (*ibidem*, art. 9).

[19] Iniţial, Tratatul CECO a utilizat denumirea de „Adunare". Totuşi, pentru a simplifica terminologia şi pentru a permite efectuarea unor comparaţii pe orizontală între diferitele Comunităţi, atunci când mă refer la „Adunare" utilizez termenul de „Parlament". Acest lucru este parţial justificat de Convenţia cu privire la anumite instituţii comune ale Comunităţilor Europene din 1957 (semnată în aceeaşi zi cu tratatele de la Roma), prin care se stabileşte că toate cele trei Comunităţi vor fi deservite de o singură „Adunare" şi de o singură „Curte". La început, Adunarea s-a redenumit pe sine „Parlament", o schimbare care a fost recunoscută oficial abia în 1986 prin Actul Unic European.

[20] Art. 7 CECO.

garanteze că obiectivele Comunităţii vor fi realizate.[21] Pentru îndeplinirea acestei atribuţii, Comisia era înzestrată cu capacitatea de a adopta decizii, recomandări şi avize.[22] Comisia era astfel compusă în felul următor:

„[Comisia] cuprinde nouă membri numiţi pentru şase ani şi aleşi pe criterii de competenţă generală. [...] Membrii [Comisiei] sunt, în interesul general al Comunităţii, complet independenţi în îndeplinirea acestor sarcini, fiind obligaţi să nu ceară şi să nu primească instrucţiuni din partea oricărui guvern sau a oricărui alt organism. Ei sunt obligaţi să se abţină de la orice acţiune incompatibilă *cu caracterul supranaţional al atribuţiilor proprii*. Fiecare stat membru se obligă să respecte acest *caracter supranaţional* şi să nu influenţeze membrii [Comisiei] în îndeplinirea atribuţiilor lor."[23]

Comisia a constituit nucleul supranaţional al noii Comunităţi, în timp ce celelalte trei instituţii ale sale se situau la periferia procesului său de funcţionare. Parlamentul, fiind alcătuit din delegaţi care erau „desemnaţi de parlamentele respective dintre membrii acestora",[24] avea funcţii pur consultative.[25] Consiliul,[26] alcătuit din reprezentanţi ai guvernelor naţionale,[27] era însărcinat cu „armonizarea acţiunii [Comisiei] cu aceea a guvernelor, care sunt răspunzătoare în statele proprii pentru politicile economice generale."[28] În sfârşit, Curtea – cuprinzând şapte judecători independenţi – avea menirea „de a asigura respectarea dreptului în interpretarea şi aplicarea tratatului şi a normelor adoptate în vederea punerii sale în aplicare."[29]

În ce sens era Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului un „fenomen" supranaţional?[30] Ea putea să-şi îndeplinească sarcinile prin adoptarea de „decizii" care ar fi fost „obligatorii în întregul lor".[31] Apoi, caracterul direct aplicabil al dreptului CECO i-a determinat pe comentatorii timpurii să prezume „o supremaţie inerentă a

---

[21] Art. 8 CECO.

[22] Art. 14 CECO. Astfel, actele Comunităţii erau considerate a fi acte al Comisiei, chiar dacă alte organisme ale Comunităţii erau implicate în procesul de luare a deciziilor.

[23] Art. 9 CECO (*s.a.*).

[24] Art. 21 CECO.

[25] Art. 22 CECO. Acest articol prevedea o singură sesiune pe an, în a doua zi de marţi a lunii martie. (Sesiunile extraordinare se puteau organiza numai la cererea Consiliului sau a Comisiei). Competenţele Parlamentului erau stabilite la art. 24 CECO şi au constat în dezbaterea raportului general transmis de Comisie şi în moţiunea de cenzură asupra activităţilor Comisiei.

[26] În timpul redactării Tratatului CECO, Consiliul a fost adăugat – în mod ezitant – de către Jean Monnet pentru a face pe plac Olandei. Olanda a argumentat că problemele cărbunelui şi oţelului nu pot fi separate de problemele economice mai ample (a se vedea D. Dinan, *Europe Recast: A History of European Union* (Palgrave, 2004) 51). În cadrul Tratatului de la Paris, sarcina principală a Consiliului era aceea de a „armoniza acţiunea [Comisiei] şi pe aceea a guvernelor care sunt răspunzătoare pentru politica economică generală a statelor proprii" (art. 26 CECO). Acesta a fost văzut ca o „garanţie politică" pentru coordonarea activităţilor care intrau în domeniul de aplicare a CECO cu acele sectoare economice care nu fuseseră incluse în sfera Comunităţii: a se vedea Mosler (supra n. 9), 41.

[27] Art. 27 CECO.

[28] Art. 26 CECO.

[29] Art. 31 CECO.

[30] Cu privire la apariţia noţiunii „supranaţional", a se vedea în special P. Reuter „Le Plan Schuman", în *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, vol. 81, 1952, 519, 543: „Au cours des négociations sur le Traité on vit apparaître spontanément comme une chose allant de soi le terme de «supranational». Le succès de cette expression, plutôt nouvelle dans la langue française, fut considérable." („În cursul negocierilor asupra tratatului, termenul „supranaţional" apare spontan, ca un lucru ce vine de la sine. Succesul acestei noţiuni, mai degrabă noi în limba franceză, a fost considerabil").

[31] Art. 14 paragraful al doilea CECO.

dreptului comunitar".[32] Noua trăsătură a dreptului comunitar – „despărțirea" sa de formele ordinare ale organizațiilor internaționale – pătrunde astfel în valoarea normativă a dreptului său secundar. Penetrând vălul dualist al dreptului internațional clasic, dreptul comunitar nu a avut nevoie de o lege națională de „validare" înainte să devină obligatoriu pentru particulari. Statele membre erau astfel lipsite de „vetoul normativ" chiar de la granițele ordinilor juridice naționale. Transferarea puterilor de decizie către Comunitate a reprezentat, cu adevărat, o transferare de puteri „suverane".[33] În timp ce Comunității îi lipseau încă puterile *fizice*,[34] puterile sale *normative* erau acelea care se identificau cu caracterul său „supranațional".[35]

Cu toate acestea, aceasta reprezenta numai o dimensiune a „supranaționalismului" Comunității. Conform Tratatului de la Paris, organismul înzestrat cu puteri supranaționale era în sine însuși „supranațional", adică independent de voința statelor membre. Comisia era compusă din „birocrați" independenți și putea acționa cu votul majorității membrilor.[36] Deși, în mod evident, Comisia nu era singurul organism al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului, ea era factorul principal de decizie. Această capacitate a Comunității de a impune obligații statelor membre, împotriva voinței lor, s-a îndepărtat de idealul „internațional" al egalității suverane conținut în votul cu unanimitate. Într-adevăr, *această* dimensiune decizională a inspirat însăși noțiunea de „supranaționalism".[37] Pe cale de consecință, analizele timpurii au legat conceptul de supranaționalitate de modul de luare a deciziilor de către Comunitate.[38] Însă formula juridică din spatele Comunității Europene a Cărbunelui

---

[32] Cf. G. Bebr, „The Relation of the European Coal and Steel Community Law to the Law of the Member States: A Peculiar Legal Symbiosis", în *Columbia Law Review*, vol. 58, 1958, 767, 788 (s.a): „Supremația dreptului comunitar se revendică uneori din supremația tradițională a dreptului internațional. Fără îndoială, Tratatul privind Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului este un tratat internațional încheiat între câteva state membre. Orice încercare de asimilare a tratatului cu tratatele internaționale tradiționale pune totuși în umbră adevărata natură a acestuia. *Faptul că dreptul comunitar poate fi pus în aplicare în mod direct demonstrează supremația sa inerentă, mai bine decât orice altă analogie cu tratatele internaționale care nu pătrund atât de profund în sistemele de drept naționale*".

[33] Reuter, supra n. 30, la 543.

[34] Conform art. 86 CECO, statele membre se obligau „să ia toate măsurile necesare, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligațiilor ce decurg din deciziile sau recomandările instituțiilor Comunității și să faciliteze exercitarea atribuțiilor Comunității." În privința deciziilor pecuniare adoptate de Comisie, art. 92 paragraful al doilea CECO stipula în mod expres următoarele: „Punerea în executare pe teritoriul statelor membre se realizează prin intermediul căilor de drept în vigoare în fiecare stat, după ce formula executorie, având forma consacrată pe teritoriul statului în care decizia urmează a fi executată, a fost anexată deciziei, fără alte formalități, cu excepția verificării autenticității deciziei. Această formalitate trebuie îndeplinită de un ministru desemnat în acest scop de fiecare guvern în parte." Același lucru era valabil și pentru hotărârile Curții de Justiție, conform art. 44 CECO.

[35] Cf. A.H. Robertson, „Legal Problems of European Integration", în *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, vol. 91, 1957, 105, la 143-145.

[36] Art. 13 CECO (abrogat de Tratatul de fuziune și înlocuit prin art. 17 CECO).

[37] Cu privire la componența Comisiei a se vedea mai sus.

[38] G. Bebr, „The European Coal and Steel Community: A Political and Legal Innovation", în *Yale Law Journal*, vol. 63, 1953-1954, 1, la 20-24, definește „puterile supranaționale" ca fiind acelea „exercitate doar de [Comisie]", iar „puterile supranaționale limitate" ca acele acte pentru care „[Comisia] are nevoie de acordul Consiliului de Miniștri"- exprimat cu majoritate calificată sau cu unanimitate de voturi. Puterile rezervate statelor erau identificate cu competențele exclusive ale Consiliului, respectiv acele domenii pentru care tratatul impunea o decizie adoptată de Consiliu cu unanimitate de voturi, fără implicarea Comisiei.

şi Oţelului era dual: absenţa vetoului normativ în ordinile juridice naţionale era completată de absenţa unui veto decizional în ordinea juridică a Comunităţii.[39] Acest caracter dual al supranaţionalismului urma să devină trăsătura fundamentală a Uniunii Europene, iar curând aveau să se facă încercări de a-l extinde unor domenii mai largi.

(b) Comunitatea Europeană pentru Apărare (un eşec)

Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului a fost numai „un prim pas către federaţia Europei";[40] cele şase state membre au încercat curând să extindă sfera supranaţională la domeniul apărării. Ideea a aparţinut prim-ministrului francez (de atunci) René Pléven. „Planul Pléven" sugera „crearea, pentru apărarea noastră, a unei armate europene sub comanda instituţiilor politice ale unei Europe unite."[41] Pentru aceasta, „guvernele participante ar fi numit un ministru al apărării care ar fi fost răspunzător, în condiţiile ce urmau a fi stabilite, în faţa acelora care l-ar fi numit şi în faţa unui [Parlament] European."[42] Planul a fost încorporat într-un al doilea tratat semnat la Paris, prin care urma să se stabilească o a doua comunitate europeană: Comunitatea Europeană pentru Apărare („CEA").

Tratatul de la Paris din 1952 intenţiona să „asigure securitatea statelor membre împotriva agresiunilor", prin „integrarea forţelor de apărare ale statelor membre".[43] În felul acesta, tratatul prevedea crearea unei armate europene sub comanda unei instituţii supranaţionale.[44] Din cauza dezacordului dintre statele membre, însuşi caracterul supranaţional al instituţiei politice menite să comande armata europeană a fost lăsat, în mod deliberat, deschis. Tratatul a amânat problema cu şase luni după data intrării sale în vigoare, însărcinând viitorul Parlament al CEA să găsească o soluţie instituţională:

„În perioada prevăzută în alineatul (2) din acest articol, [Parlamentul] este obligat să studieze:

(a) crearea unui [Parlament] al Comunităţii Europene pentru Apărare ales pe baze democratice;

(b) atribuţiile care pot fi conferite unui asemenea [Parlament]; şi

(c) amendamentele care ar trebui aduse dispoziţiilor prezentului tratat cu privire la alte instituţii ale Comunităţii, în special cu privire la asigurarea unei reprezentări adecvate a statelor.

---

[39] Cf. H. L. Mason, *The European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism* (Martinus Nijhoff, 1955), 34-5.

[40] Cf. „Declaraţiei Schuman" (supra n. 15).

[41] Pentru „Planul Pléven", a se vedea: Harryvan and van der Harst (eds.), *Documents on European Union* (supra n. 15), 67.

[42] *Ibidem*.

[43] Art. 2 alin. (2) CEA.

[44] Art. 9 CEA stabileşte: „Forţele armate ale Comunităţii, numite de acum înainte „forţele de apărare europeană", vor fi alcătuite din contingente puse la dispoziţia Comunităţii de către statele membre, în vederea fuziunii lor în condiţiile stabilite de prezentul tratat. Statele membre nu pot recruta sau menţine forţe armate naţionale în afara celor menţionate la articolul 10 de mai jos." Cu privire la istoria şi structura Comunităţii Europene pentru Apărare („CEA"), a se vedea: G. Bebr, „The European Defence Community and the Western European Union: An Agonizing Dilemma", în *Stanford Law Review*, vol. 7, 1954-1955, 169.

În cadrul lucrărilor, [Parlamentul] va ține seama de următoarele principii:

Organizarea definitivă care va înlocui actuala organizare tranzitorie ar trebui concepută astfel încât să constituie, în cele din urmă, unul dintre elementele unei structuri federale sau confederale, care se fundamentează pe principiul separației puterilor și care include un sistem bicameral reprezentativ.

[Parlamentul] va analiza totodată și problemele generate de coexistența diferitelor organizații pentru cooperare europeană, prezente sau viitoare, în scopul asigurării că aceste organizații sunt coordonate în cadrul structurii federale sau confederale."[45]

Problema acestei strategii de amânare a fost aceea ca ea nu a funcționat. Însuși caracterul autorității politice aflate în spatele armatei europene ajunsese să fie considerat ca parte integrantă din Comunitatea Europeană pentru Apărare. Pentru a obține din partea Franței ratificarea Tratatului CEA, Consiliul Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului a hotărât, mai mult, crearea unui parlament ad hoc care să anticipeze lucrările viitorului Parlament al Comunității Europene pentru Apărare[46].

Rodul acestui efort de amânare a fost propunerea de instituire a unei Comunități Politice Europene.[47] Proiectul de Tratat de instituire a Comunității Politice Europene propunea crearea unei „Comunități Europene cu caracter supranațional", care să fi fost „întemeiată pe o uniune de popoare și state".[48] Comunitatea Politică Europeană avea, ca atare, scopul de a reuni într-o nouă structură instituțională globală Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea Europeană pentru Apărare.[49] Instituția sa centrală ar fi fost un „parlament" care ar fi avut o structură bicamerală: Camera Popoarelor și Senatul. Acest parlament bicameral ar fi fost principalul organ legiuitor al Comunității [Politice] Europene.[50] Noua structură constituțională promitea astfel să instituie o autoritate politică democratică și responsabilă în sprijinul Comunității Europene pentru Apărare. În pofida tuturor eforturilor și asigurărilor, Comunitatea Europeană pentru Apărare – și, împreună cu aceasta, Comunitatea Politică Europeană – a fost totuși un eșec. În 1954, Parlamentul Franței a respins ratificarea celui de-al doilea Tratat de la Paris.

---

[45] Art. 38 CEA.

[46] G. Clemens și alții, *Geschichte der europäischen Integration* (UTB, 2008), 114.

[47] Proiectul de Tratat care cuprinde Statutul Comunității Europene (Secretariatul Comisiei Constituționale, 1953).

[48] Art. 1 din proiectul de tratat.

[49] Art. 5 din proiectul de tratat: „Comunitatea, împreună cu Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului și Comunitatea Europeană pentru Apărare, constituie o singură entitate juridică, în cadrul căreia anumite organisme pot beneficia de autonomia administrativă și financiară necesară îndeplinirii sarcinilor atribuite prin tratatele de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și a Comunității Europene pentru Apărare." A se vedea de asemenea: art. 56 din proiectul de tratat: „Având în vedere dispozițiile articolului 5, Comunitatea exercită atribuțiile și competența Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului și pe acelea ale Comunității Europene pentru Apărare."

[50] Art. 10 din proiectul de tratat: „Parlamentul adoptă legislația și face recomandări și propuneri. Acesta adoptă de asemenea bugetul și o lege de aprobare a conturilor Comunității. El exercită acele atribuții de control conferite prin prezentul statut." Pentru o analiză a acestor atribuții, a se vedea: A. H. Robertson, „The European Political Community", în *British Yearbook of International Law*, vol. 29, 1952, 383.

Nereuşita CEA a discreditat ideea de integrare *politică* timp de decenii. Pe cale de consecinţă, integrarea europeană a revenit la filosofia integrării *economice*.[51] O primă propunere în vederea „revirimentului european" privea integrarea unui sector economic adiacent cărbunelui: energia nucleară. Această propunere a francezilor pentru integrarea în continuare pe sectoare s-a izbit de criticile acelor state membre care doreau crearea unei pieţe comune pentru toate sectoarele economice.[52] În final, a fost aleasă o soluţie de compromis care propunea crearea a *două* Comunităţi Europene suplimentare: Comunitatea Europeană a Energiei Atomice şi Comunitatea Economică Europeană. Fiecare Comunitate se fundamenta pe câte un tratat internaţional separat, semnat la Roma în 1957. Graţie abordării sale nesectoriale, cel de-al doilea Tratat de la Roma va deveni fundamentul şi etalonul tuturor proiectelor europene viitoare.[53] Prin instituirea unei pieţe comune, Comunitatea Economică Europeană avea să „pună bazele unei uniuni cât mai strânse între popoarele Europei."[54]

2. De la Roma la Maastricht: Comunitatea Economică Europeană

Ideea unei Comunităţi Economice Europene a fost pentru prima oară discutată în 1955 în oraşul italian Messina. Conferinţa de la Messina l-a însărcinat pe Paul-Henry Spaak să elaboreze un raport asupra beneficiilor pieţei comune. Pe baza „Raportului Spaak", Tratatul de la Roma din 1957 de instituire a Comunităţii Economice Europene a decis crearea unei pieţe comune atât pentru produsele industriale, cât şi pentru cele agricole. Nucleul pieţei comune europene era crearea unei uniuni vamale. Uniunea vamală este o uniune economică fără taxe vamale şi cu un singur tarif vamal extern.[55] Ideea din spatele Tratatului CEE a mers însă dincolo de uniunea vamală. Ea a ţintit la crearea unei pieţe comune a mărfurilor, precum şi la „eliminarea, între statele membre, a obstacolelor care stau în calea libertăţii de circulaţie a persoanelor, serviciilor şi capitalurilor".[56] Comunitatea Economică Europeană era în egală măsură însărcinată, printre altele, cu adoptarea unei politici comune în domeniul transporturilor şi cu

[51] Conform spuselor lui Paul H. Spaak: „După aventura [CEA], era lipsită de raţiune repetarea aceluiaşi experiment câteva luni mai târziu. Trebuiau găsite mijloacele pentru atingerea aceluiaşi obiectiv – acel obiectiv îndepărtat al unei Europe integrate – prin alte metode şi pe alte filiere. Apoi am considerat că, neizbutind în plan politic, ar trebui să abordăm chestiunea în plan economic şi să utilizăm aşa-numita metodă funcţională, prevalându-ne, într-o oarecare măsură – deşi, desigur, fără a trasa paralele stricte – de experimentul reuşit numit Comunitatea Europeană a Cărbunelui şi Oţelului". A se vedea discursul adresat Parlamentului la 21 octombrie 1955 – apud. Robertson, supra n. 5, la 26.

[52] Clemens (supra n. 46), 126.

[53] Conform lui Dinan (supra n. 26), 76 : „majoritatea statelor membre au privit Euratom ca irelevant."

[54] Art. 2 CEE.

[55] Existenţa tarifului vamal comun distinge o uniune vamală de o zonă de liber schimb. În context „european", o atare zonă de liber schimb a existat în cadrul „Asociaţiei Europene a Liberului Schimb" (AELS) înfiinţată în 1960. AELS a apărut mai întâi la propunerea Marii Britanii, pentru a constitui o contrapondere faţă de proiectul pieţei comune al CEE. Primele state membre AELS au fost: Austria, Danemarca, Norvegia, Portugalia, Suedia, Elveţia şi Regatul Unit.

[56] Art. 3 lit. (c) CEE.

„instituirea unui sistem de asigurare a unei concurenţe loiale în cadrul pieţei comune".[57] Tratatul de la Roma era astfel – într-o măsură mai mare ca Tratatul de la Paris – un tratat-cadru. Acesta prevedea un cadru constituţional fundamental şi însărcina instituţiile europene să adopte legislaţie în vederea realizării obiectivelor tratatului. Ce semnificaţii avea acest lucru pentru caracterul Comunităţii Economice Europene?

(a) Supranaţionalismul normativ: natura dreptului european

Similar CECO, Comunitatea Economică Europeană s-a bucurat de puteri autonome. La art. 189 CEE, Tratatul CEE consacra, într-adevăr, două instrumente „supranaţionale". Comunitatea putea să acţioneze direct asupra particularilor prin „regulamente" legislative sau „decizii" executive. Aceste acte erau concepute a fi direct aplicabile în cadrul ordinilor juridice naţionale. Curtea şi-a manifestat însă curând dorinţa de a trece dincolo de construcţia proiectată, declarând că, deoarece „Comunitatea constituie a nouă ordine juridică de drept internaţional", drepturile persoanelor fizice „iau naştere nu numai atunci când acestea sunt acordate explicit prin tratat, ci şi ca urmare a unor obligaţii pe care tratatul le impune într-un mod bine definit atât particularilor, cât şi statelor membre."[58] Efectul direct al dreptului comunitar – capacitatea sa de a fi aplicat de către instanţele naţionale – va deveni într-adevăr starea „normală" a dreptului european.[59] Calitatea normativă a dreptului european a contrastat cu starea „normală" a dreptului internaţional:

„Spre deosebire de tratatele internaţionale obişnuite, Tratatul CEE a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului şi care se impune instanţelor acestora. [...] Integrarea dispoziţiilor de natură comunitară în dreptul fiecărui stat membru, precum şi, într-un sens mai general, litera şi spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a conferi prioritate unei măsuri unilaterale ulterioară faţă de o ordine juridică acceptată de acestea pe bază de reciprocitate. Astfel, o atare măsură n-ar fi incompatibilă cu regimul juridic respectiv. Forţa executivă a dreptului comunitar nu poate varia de la un stat la altul în funcţie de legile interne ulterioare, fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului[.]"[60]

Acest pasaj celebru a anunţat supremaţia dreptului comunitar asupra dreptului naţional. În situaţia în care două norme, egal aplicabile, una de drept european şi cealaltă de drept naţional, ar fi intrat în conflict, prima ar fi prevalat asupra celei de a doua. Dreptul care decurgea din Tratatul CEE era „un izvor autonom de drept" căruia „nu i s-ar putea opune, aşadar, în considerarea naturii sale specifice originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-şi pierde caracterul comunitar şi fără a fi pus în discuţie fundamentul juridic al Comunităţii înseşi".[61] Dreptul european s-ar bucura astfel nu doar de efectul direct, ci ar fi şi legea supremă

[57] Art. 3 lit. (e) şi (f) CEE.
[58] Cauza 26/62, *Van Gend en Loos*, ECR [1963], p. 1, 12.
[59] Cu privire la aceasta a se vedea capitolul 9 de mai jos.
[60] Cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585, la 593-594.
[61] *Ibidem*, p. 594.

în statele membre. Curtea a confirmat și dezvoltat, în acest fel, calitatea supranațională a dreptului european anticipată de Comunitatea Economică a Cărbunelui și Oțelului.

(b) Supranaţionalismul decizional: structura politică

Tratatul de la Roma a înființat o serie de instituții care au fost inspirate de acelea ale Tratatului de la Paris.[62] În pofida similitudinilor semantice, echilibrul instituțional din cadrul Comunității Economice Europene a diferit în mod semnificativ față de acela al Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Într-adevăr, Tratatul CEE a evitat cu grijă orice referire la conceptul „supranaționalism".[63]

A fost oare acest declin al supranaționalismului decizional calculat? Rezervele timpurii cu privire la caracterul supranațional al CEE nu se limitau la semantică. Domeniul de aplicare extrem de extins al integrării europene avea un preț: revenirea la un format mai internațional al procesului de decizie. În mod emblematic, Tratatul CEE însărcina de data aceasta Consiliul – nu Comisia – cu misiunea de „a asigura realizarea obiectivelor stabilite prin acest tratat".[64] În locul unei Comisii „supranaționale", Consiliul „internațional" era acela care funcționa în calitate de principal factor de decizie.[65] Consiliul era alcătuit din „reprezentanți ai statelor membre",[66] iar atunci când hotăra prin acord unanim, urma logica dreptului internațional tradițional.[67] Tratatul de la Roma a evitat totuși o soluție pur interguvernamentală, insistând asupra prerogativelor Comisiei (supranaționale) de a iniția proiecte de lege în numele Comunității.

Supranaționalismul decizional putea fi văzut la lucru odată ce Consiliul hotăra cu majoritate (calificată). În urma unei perioade de tranziție,[68] Tratatul de la Roma a prevăzut o serie de temeiuri juridice de susținere a votului cu majoritate calificată în Consiliu. Cu toate că era celebră, mașinăria supranațională a primit – de la început – o cheie interguvernamentală. Întreruperea politică a venit din nou din partea Franței,

---

[62] Art. 4 CEE. Tratatul de la Roma a fost redactat cu înțelegerea ca Parlamentul și Curtea Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului să fie aceleași și pentru Comunitatea Economică Europeană. Cu toate acestea, organismele executive ale ambelor Comunități erau diferite. Acest „separatism" instituțional s-a schimbat odată cu Tratatul de fuziune din 1965, prin care organele executive ale celor trei Comunități au „fuzionat".

[63] R. Efron și A. S. Nanes, „The Common Market and Euratom Treaties: Supranationality and the Integration of Europe", în *International & Comparative Law Quarterly*, vol. 6, 1957, 670, la 682.

[64] Art. 145 CEE.

[65] Cf. Robertson (supra n. 35), 159-60: „Într-adevăr, reticența guvernelor din anii următori în a accepta ceva de natură supranațională a făcut ca puterile Comisiei din cadrul CEE să fie mai puțin extinse comparativ cu cele ale [Comisiei CECO]."

[66] Art. 146 CEE.

[67] Efron și Nanes, supra n. 63, 675.

[68] Tratatul de la Roma stabilise o perioadă de tranziție de doisprezece ani, împărțită în trei etape de câte patru ani. Procedura pentru această perioadă de tranziție era prevăzută la art. 8 CEE. În timpul primelor două etape, regula era ca adoptarea deciziilor să se facă cu unanimitate de voturi; de exemplu, art. 43 alin. (2) CEE: „La propunerea Comisiei și după consultarea [Parlamentului] Consiliul, hotărând cu unanimitate în timpul primelor două etape și cu majoritate calificată ulterior, adoptă regulamente sau directive ori ia decizii, fără ca aceasta să aducă atingere dreptului său de a formula recomandări."

însă de data aceasta nu Parlamentul francez a fost acela care a scuturat barca europeană. În spatele primei crize constituționale a CEE a stat președintele (de atunci) al Franței: generalul Charles de Gaulle. Care era problema generalului ? Atunci când a trecut în cea de-a treia fază de tranziție, la 1 ianuarie 1966, Comunitatea era pe cale să înceapă utilizarea votului cu majoritate calificată.[69] În martie 1965, Comisia a făcut o propunere - îndrăzneață – pentru finanțarea bugetului Comunității. În iulie același an, Consiliul a dezbătut aprig propunerea, iar în urma discuțiilor neconcludente ministrul de externe francez a declarat că deliberările au eșuat. Comisia a făcut o nouă propunere, însă guvernul francez a boicotat Consiliul. Acest boicot a devenit celebru sub numele de politica „scaunului gol" a Franței. Franța refuza să ocupe locul în Consiliu atât timp cât nu se obținea un „compromis" care să echilibreze trecerea (iminentă) la votul cu majoritate calificată cu interesele naționale ale Franței. Pentru a soluționa acest conflict constituțional, Comunitatea a organizat două sesiuni extraordinare ale Consiliului la Luxemburg. Compromisul între interesele supranaționale ale Comunității și interesele naționale ale statelor membre a devenit cunoscut sub numele de „compromisul de la Luxemburg".[70] Acesta din urmă declara:

„În situația în care sunt în joc interese semnificative ale unuia sau mai multor parteneri, atunci când deciziile se pot adopta cu majoritate calificată la propunerea Comisiei, membrii Consiliului vor încerca, într-un termen rezonabil, să găsească soluții care să poată fi adoptate de toți membrii Consiliului, cu respectarea intereselor reciproce și a celor comunitare, în conformitate cu articolul 2 din tratat. Cu privire la paragraful precedent, delegația franceză consideră atunci când sunt în joc interese extrem de importante, dezbaterile trebuie să continue până când se ajunge la un acord unanim. Cele șase delegații observă că există puncte de vedere diferite cu privire la ceea ce ar trebui făcut în situația în care nu se ajunge la un acord deplin. Cu toate acestea, cele șase delegații consideră că divergențele nu împiedică reluarea lucrărilor Comunității, în conformitate cu procedura normală."[71]

Statutul formal al compromisului de la Luxemburg, ca și conținutul său material, era ambiguu. Textual, formularea sa nu conferea fiecărui stat membru un drept constituțional de veto pentru deciziile comunitare. Cu toate acestea, procesul decizional din cadrul Consiliului se va petrece de acum înainte „în umbra dreptului de veto".[72] Sabia lui Damocles din compromisul de la Luxemburg a generat adoptarea consensuală a deciziilor în cadrul Consiliului chiar și pentru temeiurile juridice care permiteau

---

[69] În timp ce art. 8 CEE stabilea necesitatea adoptării unei decizii politice pentru trecerea de la prima etapă la cea de a doua (alin. (3)), trecerea de la etapa a doua la cea de a treia trebuia să aibă loc în mod automat. Franța nu ar fi fost astfel capabilă să blocheze tranziția prin mijloacele „juridice" stabilite de Tratatul CEE.

[70] „Final Communiqué of the Extraordinary Session of the Council" („Comunicatul final al sesiunii extraordinare a Consiliului") [1966] 3 *Bulletin of the European Communities* (*Buletinul Comunităților Europene*) 5. Pentru un fragment mai amplu din „compromisul de la Luxemburg" a se vedea anexa 3 a acestei cărți.

[71] *Ibidem.*

[72] Cu privire la această metaforă frumoasă a se vedea: J. Weiler, „The Transformation of Europe", în *Yale Law Journal*, vol. 100, 1990-1991, 2403, la 2450.

votul cu majoritate (calificată).[73] Această „convenție constituțională" va influența practica decizională a Comunității timp de aproape două decenii.[74]

Totuși, proaspăta Comunitate Economică Europeană a echilibrat (parțial) acest declin al supranaționalismului decizional *din Consiliu* prin sporirea supranaționalismului decizional în alte două instituții comunitare. Un pas mic, dar semnificativ, spre supranaționalismul decizional a fost făcut în cadrul Parlamentului European, atunci când Comunitatea a decis să înlocuiască contribuțiile financiare ale statelor membre cu propriile sale resurse.[75] Pentru a compensa acest declin al controlului parlamentar *național* asupra contribuțiilor statelor, s-a considerat a fi necesară sporirea atribuțiilor de control *supranaționale* ale Parlamentului European.[76] Iar pentru a spori prerogativele democratice ale acestui Parlament, s-a trecut la „transformarea" sa dintr-o „adunare" de parlamentari naționali într-un Parlament ales în mod direct.[77] Din păcate, această sporire a prerogativelor democratice ale Parlamentului nu a fost imediat compensată de o creștere a competențelor sale dincolo de procedura bugetară. Implicarea parlamentară în exercitarea atribuțiilor legislative ale Comunității mai avea de așteptat până la Actul Unic European.[78]

Până atunci însă, o a treia instituție salvă „legiuitorul comunitar deficitar" – Curtea de Justiție.[79] La sfârșitul anilor 1970, Curtea hotărâse să ia procesul decizional în propriile mâini. În loc să aștepte o integrare *pozitivă* prin legislația europeană, Curtea

---

[73] Totuși nu există prea multe dovezi istorice cu privire la impactul politico-constituțional al compromisului de la Luxemburg. Este suficient să spunem aici că în Comunicatul de la Paris din 1974 (infra n. 95 paragraful 6) se observa că șefii de stat „consideră că este necesar să se renunțe la practica prin care acordul cu privire la toate chestiunile era condiționat de consimțământul unanim al statelor membre, indiferent de poziția acestora cu privire la concluziile adoptate la Luxemburg, la 28 ianuarie 1966".

[74] Cu privire la declinul gradual al compromisului de la Luxemburg, a se vedea: L. Van Middelaar, „Spanning the River: the Constitutional Crisis of 1965-1966 as the Genesis of Europe's Political Order", în *European Constitutional Law Review*, vol. 4, 2008, 98, la 119-23.

[75] Cf. „primul tratat bugetar" („Tratatul de modificare a anumitor dispoziții bugetare", 1970), JO L 2, 1971, p. 1, și cel „de-al doilea tratat bugetar" („Tratatul de modificare a anumitor dispoziții financiare", 1975), JO L 359, 1977, p. 1.

[76] Primul tratat bugetar distingea între cheltuieli obligatorii și neobligatorii și conferea Parlamentului puterea de control a acestora din urmă (cf. art. 4 din Tratatul bugetar din 1970). Tratatul din 1975 a sporit puterea bugetară a Parlamentului de a respinge bugetul Comunității în întregul său (cf. art. 12 din Tratatul bugetar din 1975) și a creat Curtea de Conturi (cf. art. 15 din Tratatul bugetar din 1975).

[77] Această transformare a fost preconizată, încă de la început, la art. 138 alin. (3) CEE: „[Parlamentul] elaborează propuneri pentru a permite alegerea prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre. Consiliul, hotărând în unanimitate, va stabili dispozițiile pe care le va recomanda spre adoptare statelor membre, în conformitate cu normele lor constituționale." Decizia Consiliului a fost luată la 20 septembrie 1976, iar statele membre au ratificat-o în 1977. La 8 aprilie 1978, Consiliul a hotărât ca primele alegeri parlamentare să se desfășoare între 7-10 iunie 1979. Cu privire la actuala procedură de alegere a Parlamentului European a se vedea capitolul 3, secțiunea 2 lit. (a) mai jos.

[78] Dincolo de atribuțiile bugetare, Parlamentul rămânea în principal o instituție cu rol „consultativ" - chiar dacă avizele sale consultative erau o cerință procedurală obligatorie. Cf. cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul (izoglucoză)*, ECR [1980], p. 3333.

[79] P. Pescatore, „La Carence du Législateur Communautaire et le Devoir du Juge", în G. Lüke, G. Ress, și M. R. Will (ed.), *Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration: Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco* (Heymanns, 1983), 559.

alesese să integreze piața comună în mod *negativ*. Această strategie de „integrare negativă" nu depindea de acordul politic din cadrul Consiliului.[80] Aceasta viza integrarea pieței prin mijloace judecătorești. O ilustrare celebră a acestei treceri, *în cadrul* supranaționalismului decizional, de la integrarea pozitivă la cea negativă o reprezintă hotărârea în cauza *Cassis de Dijon*.[81] Cauza privea interdicția de vânzare a unui lichior de fructe francez în Germania. Importatorul ceruse o autorizație de intrare pe piață care îi fusese refuzată de către autoritățile germane pe motiv că, în absența armonizării europene, erau aplicabile reglementările naționale în materia protecției consumatorilor. În pofida unei propuneri de armonizare a dispozițiilor naționale respective,[82] nu se întrezărea nicio acțiune ca urmare a procedurilor interguvernamentale din cadrul Consiliului. Inițial, acesta fusese sfârșitul poveștii. Dar, după un deceniu de răbdare judecătorească, Curtea a luat atitudine. Aceasta a declarat că – chiar și în absența unei armonizări pozitive – statele membre nu pot impune legislația națională în materia importurilor decât atunci când aceasta se justifică prin cerințe imperative *europene* de interes general.[83] Hotărârea a ridicat principiul recunoașterii reciproce la rang de principiu constituțional general al pieței comune. Ideea constituțională care a stat în baza hotărârii în cauza *Cassis de Dijon* a fost aceea că declinul supranaționalismului decizional din Consiliu s-ar compensa, la nevoie, cu sporirea supranaționalismului judiciar.

(c) Dezvoltările interguvernamentale din afara CEE

Analiza celei de a doua perioade din evoluția Uniunii Europene ar fi fost incompletă dacă ne-am fi concentrat numai asupra evoluțiilor supranaționale din cadrul Comunității Economice Europene. Aceasta deoarece dezvoltări semnificative au avut loc și în afara Comunității, iar acestea – în timp – au conturat structura și conținutul viitoarei Uniuni Europene. Aceste dezvoltări interguvernamentale au debutat în momentul în care perioada de tranziție a CEE se apropia de final la sfârșitul anilor 1960. Departe de a constitui „epoca întunecată" a Comunității, această perioadă a constituit un „reviriment al ambiției".[84] Căutarea unei „Europe de a doua generație" a început în 1969, odată cu reuniunea de la Haga.[85] În comunicatul final al acestuia se cerea, printre altele, promovarea unei „uniuni economice și monetare" și realizarea de „progrese în materia unificării politice".[86]

---

[80] Distincția între integrarea „pozitivă" și aceea „negativă" aparține lui J. Pinder, „Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC", în *The World Today*, vol. 24, 1968, 88.

[81] Cauza 120/78, *Rewe-Zentral/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, ECR [1979], p. 649.

[82] *Ibidem*, pct. 8.

[83] *Ibidem*.

[84] Acesta este titlul capitolului 11 din D. Urwin, *The Community of Europe: A History of European Integration Since 1945* (Longman, 1994).

[85] Cf. R. Bieber (ed.), *Das Europa der Zweiten Generation: Gedächtnisschrift für Christoph Sasse* (Engel, 1981).

[86] „Final Communiqué of the Meeting of the Heads of State or Government of the EEC (The Hague, 1969)" („Comunicatul final al întâlnirii șefilor de stat și de guvern al CEE"), în Harryvan și van der Harst (ed.), *Documents* (supra n. 15), 168-9, par. 8 și 15.

Posibilitatea unei uniuni economice și monetare a fost explorată în Raportul Werner.[87] Raportul propunea realizarea unei uniuni monetare „în vederea asigurării creșterii și stabilității în cadrul Comunității și a consolidării contribuției sale la echilibrul economic și monetar în lume, făcând din aceasta un pilon de stabilitate".[88] Au existat totuși neînțelegeri cu privire la modul în care trebuia realizat acest obiectiv. Uniunea economică trebuia sa preceadă uniunea monetară ori uniunea monetară trebuia să preceadă și să grăbească uniunea economică?[89] Disputa nu a fost niciodată soluționată, însă – după ani de dezbateri și amânări – un compromis a pus bazele Sistemului Monetar European din 1979.

Posibilitatea unei uniuni politice a fost explorată în Raportul Davignon, prin care s-au pus bazele unei „cooperări politice europene". Raportul a legat unificarea politică de cooperarea în domeniul politicii externe. Această cooperare era menită să „asigure o mai bună înțelegere reciprocă cu privire la chestiunile majore de politică internațională, prin consultări și schimb de informații în mod regulat", și să „sporească solidaritatea prin contribuția la armonizarea punctelor de vedere, concertarea pozițiilor și acțiunea comună, atunci când aceasta părea fezabilă și dezirabilă".[90] În vederea atingerii acestor obiective, statele membre hotărâseră să organizeze întâlniri regulate ale miniștrilor de externe la inițiativa președintelui în exercițiu al Consiliului. Important însă, acest lucru nu însemna crearea unei politici externe supranaționale: cooperarea politică europeană era un mecanism strict interguvernamental, în afara Comunităților Europene. În acest fel, vechile răni ale Franței rezultate din eșecul Comunității Politice Europene și al Comunității Europene pentru Apărare nu ar fi fost redeschise.[91]

O a treia dezvoltare interguvernamentală a privit domeniul justiției și afacerilor interne. Ca urmare a discuțiilor asupra cooperării politice europene, statele membre au decis instituirea „mecanismului TREVI".[92] Proiectat inițial ca instrument de luptă împotriva terorismului internațional, domeniul său de aplicare a fost apoi extins la coordonarea eforturilor polițienești și judiciare de combatere a crimei organizate. În lumina acestei evoluții, unele state membre au fost din ce în ce mai dornice de a elimina controlul la frontiere; ca urmare, în 1985 s-a semnat un tratat internațional între cinci state membre, în apropiere de Schengen.[93] Acordul Schengen și convenția

[87] Pentru „Raportul Werner", a se vedea *ibidem*, 169.

[88] *Ibidem*, 170.

[89] Prima opțiune era susținută de Germania și este cunoscută cu numele de „teoria încoronării", iar apologeții săi erau numiți „economiști". Cea de a doua opțiune era susținută de Franța, fiind cunoscută cu numele de „teoria locomotivei", iar promotori săi erau denumiți „monetariști".

[90] Harryvan și van der Harst (ed.), *Documents* (supra n. 15), 173 la 174.

[91] Urwin (supra n. 84), 147.

[92] Mecanismul a fost instituit ca urmare a Consiliului European de la Roma din 1 decembrie 1975. În limba franceză acronimul „TREVI" semnifică „terorism, radicalism, extremism și violență internațională". Însă „Trevi" este și numele unei faimoase fântâni din Roma.

[93] Acordul între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, al Republicii Federale Germane și al Republicii Franceze cu privire la eliminarea treptată a controalelor la granițele comune („Acordul Schengen"), JO L 239, 2000, 13-18. Primele „state Schengen" erau: Belgia, Franța, Germania, Luxemburg și Olanda. Acestea au semnat în 1990 „Convenția de punere în aplicare a acordurilor Schengen", JO L 239, 2000, p. 19-62.

de punere a sa în aplicare aveau ca obiectiv stabilirea unui spațiu fără control la frontiere, cu reguli comune în materia vizelor și a cooperării polițienești și judiciare.[94] Până la integrarea sa în structura Uniunii Europene, zece ani mai târziu, acest „spațiu Schengen" va reprezenta un regim interguvernamental independent situat în afara Comunităților Europene.

În sfârșit, există și o a patra dezvoltare interguvernamentală care apare în această perioadă de integrare europeană: instituirea „Consiliului European". Reuniunea de la Haga din 1969 dovedise potențialul pe care șefii de stat sau de guvern îl aveau pentru impulsionarea dezvoltării Comunităților Europene. În momentul în care Comunitatea trecea printr-o recesiune globală în anii 1970, șefii de stat sau de guvern s-au hotărât să fructifice acest potențial, întâlnindu-se în mod regulat. Astfel, ultimul comunicat al reuniunii de la Paris din 1974 „instituționaliza" aceste întâlniri la nivel înalt în termenii următori:

„Recunoscând necesitatea unei abordări globale a problemelor interne care decurg din realizarea unității europene și a problemelor externe pe care Europa le întâmpină, șefii de guvern consideră esențială asigurarea progresului și coerenței globale în activitățile Comunității și în lucrările de cooperare politică. De aceea, șefii de guvern au stabilit să se întâlnească însoțiți de miniștrii afacerilor externe, de trei ori pe an și ori de câte ori este necesar, în cadrul Consiliului Comunităților în contextul politicii de cooperare. Secretariatul administrativ va fi asigurat într-un mod adecvat, ținându-se seama de practicile și procedurile existente. În vederea asigurării coerenței în activitățile Comunității și a continuității lucrărilor, miniștrii afacerilor externe, întâlnindu-se în cadrul Consiliului Comunității, vor acționa în calitate de inițiatori și coordonatori. Aceștia se pot întruni, în același timp, și în vederea cooperării politice."[95]

Înființarea Consiliului European în calitate de „guvern" semipermanent al Comunităților Europene a avut o evoluție semnificativă.[96] Deși, din punct de vedere formal, acesta era creat „în afara" Tratatului de la Roma, el va evolua într-un motor politic puternic al integrării europene, completând astfel sarcina mașinăriei supranaționale a Comisiei.

---

[94] Acordul Schengen și Convenția Schengen cuprindeau dispoziții în materia cooperării polițienești, cf. art. 39-47 din Convenția Schegen. Pentru a analiză timpurie a problematicii „Schengen", a se vedea: J. Schutte, „Schengen: its meaning for the free movement of persons in Europe", CML Rev, vol. 28, 1991, 549.

[95] „Communiqué of the Meeting of the Heads of State or Government (Paris, 1974)" („Comunicatul întrunirii șefilor de stat sau de guvern") reprodus în Harryvan și van der Harst (ed.), *Documents on European Union* (supra n. 15), 181.

[96] Acest lucru a fost confirmat în „Declarația solemnă cu privire la Uniunea Europeană" (Stuttgart, 1983), reprodusă în Harryvan și van der Harst (ed.), *Documents on European Union* (supra n. 15), 214, la 215 (par. 2.1.2): „În perspectiva Uniunii Europene, Consiliul European asigură un impuls politic general construcției Europei și adoptă orientările politice generale pentru Comunitățile Europene și politica europeană de cooperare; deliberează cu privire la chestiunile legate de Uniunea Europeană sub diferitele sale aspecte, ținând seama de coerența dintre acestea; inițiază cooperarea în noi domenii de activitate; exprimă în mod solemn poziția comună în chestiuni legate de relațiile externe."

[97] Titlul II din AUE stabilește „Dispozițiile privind modificarea Tratatelor de instituire a Comunităților Europene".

(d) Reformele supranaţionale interguvernamentale înfăptuite prin Actul Unic European

În pofida dezvoltărilor supranaționale și interguvernamentale semnificative din interiorul și din afara Comunităților Europene în decursul a treizeci de ani, prima mare reformă a tratatelor are loc în 1986 prin Actul Unic European („AUE"). Actul și-a primit numele de la faptul că a combinat două reforme într-un *singur* document. Pe de o parte, AUE a reprezentat o reformă constituțională a Comunității Economice Europene.[97] Pe de altă parte, acesta a reformat cooperarea politică europeană transformând-o într-un mecanism interguvernamental situat în afara structurii formale a Comunităților Europene.[98]

Nucleul reformei constituționale din cadrul Comunităților Europene rezidă în ideea realizării pieței interne până în „1992".[99] Proiectul fusese conceput în 1985 în Cartea albă, intitulată „Realizarea pieței interne",[100] care va deveni elementul central al noului învestitei Comisii Delors. Lăsând deoparte eșecurile legislative trecute, aceasta avea în vedere o repeticire a ideii de integrare pozitivă. Un concept nou – piața internă – reflecta dorința de a rupe cu trecutul și de a realiza acest țel fundamental al Tratatului inițial de la Roma. Pentru realizarea acestui scop, AUE nu a extins în mod semnificativ numai competențele Comunității, ci a reformat, în egală măsură, structura sa instituțională în trei moduri. Mai întâi, Actul Unic European a extins procesul supranațional de luare a deciziilor în Consiliu, adăugând temeiurile juridice pentru votul cu majoritate (calificată).[101] Mai apoi, competențele legislative ale Parlamentului European au fost sporite semnificativ printr-o nouă procedură legislativă: procedura de cooperare.[102] În al treilea rând, Curtea de Justiție începe să fie asistată de o altă instanță. În temeiul competenței sale de „soluționare în primă instanță", aceasta va purta numele de „Tribunalul de Primă Instanță".[103]

Cu toate acestea, reformele constituționale ale Actului Unic European au lăsat o serie de aspecte importante în afara structurii supranaționale a Comunităților Europene. Într-adevăr, cele patru dezvoltări interguvernamentale discutate în subsecțiunea anterioară continuau să se afle în afara tratatelor europene. Actul Unic European *nu* adusese „Sistemul Monetar European" sub adăpostul supranațional.[104]

---

[98] Art. 1 AUE: „Cooperarea politică este reglementată de titlul III. Dispozițiile acestui titlu confirmă și completează procedurile convenite în rapoartele de la Luxemburg (1970), Copenhaga (1973), Londra (1981) și în Declarația solemnă privind Uniunea Europeană (1983), precum și în practicile stabilite treptat între statele membre."

[99] Art. 13 AUE a introdus următoarea dispoziție în Tratatul CEE: „Comunitatea adoptă măsurile destinate instituirii treptate a pieței interne în cursul unei perioade care se încheie la 31 decembrie 1992. [...] Piața internă cuprinde un spațiu fără frontiere interne, în care libera circulație a mărfurilor, persoanelor, serviciilor și capitalurilor este asigurată în conformitate cu dispozițiile prezentului tratat."

[100] „Realizarea pieței interne: Cartea albă a Comisiei către Consiliul European", COM (85) 310.

[101] Cel mai celebru temei juridic suplimentar, introdus în vederea punerii în aplicare a acestui mandat constituțional, a fost – ceea ce este astăzi – art. 114 TFUE, care permite Comunității să adopte măsuri de armonizare prin votul cu majoritate calificată.

[102] Cf. art. 6 și 7 AUE.

[103] Art. 11 AUE.

[104] Pentru a asigura convergența politicilor economice și monetare, art. 20 AUE impunea totuși statelor membre obligația de „a lua în considerare experiența dobândită în cadrul Sistemului Monetar European (SME) și în realizarea ECU."

AUE *nu* integrase afacerile externe, chiar dacă plasase cooperarea politică europeană pe o bază juridică mai formală. AUE *nu* adusese justiția și afacerile interne în domeniul de aplicare a tratatelor europene. Și, recunoscând în mod formal Consiliul European,[105] AUE *nu* l-a ridicat pe acesta la statutul de instituție a Comunității. Vor fi necesare încă două decenii pentru ca toate cele patru aspecte să fie soluționate în cele din urmă.

Aceste dezvoltări viitoare au avut loc în cea de a treia perioadă istorică. Ele vor fi analizate în secțiunea următoare.

3. De la Maastricht la Nisa: (vechea) Uniune Europeană

Grație proximității sale tematice față de piața internă, uniunea economică și monetară va fi curând privită drept următoarea etapă în procesul de integrare europeană. Ca urmare a „Raportului Delors",[106] Consiliul European din 1989 hotărâse să grăbească chestiunea convocând o conferință interguvernamentală.[107] Decizia a generat un răspuns inspirat din partea Parlamentului European, care susținea că era „imperios necesară transformarea cu rapiditate a Comunității Europene într-o Uniune Europeană de tip federal".[108] Arătând spre Actul Unic European,[109] Parlamentul insista: „agenda conferinței interguvernamentale trebuie să fie extinsă dincolo de uniunea economică și monetară."[110] Primind un sprijin important,[111] această dorință de corelare între uniunea *economică* și *monetară* a fost recepționată de Consiliul European.[112] Consiliul European a convocat astfel *două* conferințe interguvernamentale paralele. Acestea vor avea drept rezultat „Tratatul privind Uniunea Europeană" semnat la Maastricht în 1992 și care a intrat în vigoare un an mai târziu.[113]

---

[105] Art. 2 AUE.

[106] European Communities, „Report of the Committee for the Study of Economic and Monetary Union" (Comunitățile Europene, „Raport al Comisiei pentru studierea uniunii economice și monetare"), în *Bulletin of the European Communities* (Buletinul Comunităților Europene), nr. 4, 1989, 8. Pentru o analiză timpurie a raportului a se vedea: N. Thygesen, „The Delors Report and European Economic and Monetary Union", în *International Affairs*, vol. 65, 1989, 637.

[107] Consiliul European (Madrid, 26 și 27 iunie 1989), „Concluziile Președinției", în *Bulletin of the European Communities* (Buletinul Comunităților Europene), nr. 6, 1989, 8, la 11.

[108] Parlamentul European, Rezoluția din 14 martie 1990 cu privire la Conferința interguvernamentală în contextul strategiei Parlamentului pentru Uniunea Europeană (JO C 96, 1990, p. 114), considerentul B din preambul.

[109] Angajamentul de revizuire a procedurilor cu privire la cooperarea politică europeană a fost luat în art. 30 alin. (12) AUE: „La cinci ani de la intrarea în vigoare a prezentului act, Înaltele Părți Contractante vor examina dacă este necesară orice revizuire a titlului III."

[110] Parlamentul European (supra n. 108), pct. 1.

[111] Cf. scrisoarea cancelarului german Kohl și a președintelui francez Mitterrand către președinția irlandeză (19 aprilie 1990) în: Harryvan și van der Harst (ed.), *Documents on European Union* (supra n. 15), 252: „În lumina schimbărilor profunde în Europa și în vederea realizării pieței unice și a Uniunii economice și monetare, considerăm necesară accelerarea construcției politice a Europei celor Doisprezece."

[112] Consiliul European (Roma, 14 și 15 decembrie 1990), „Concluziile Președinției", în *Bulletin of the European Communities* (Buletinul Comunităților Europene), nr. 12, 1990, 7.

[113] Inițial, Tratatul privind Uniunea Europeană a fost respins de Danemarca. În cele din urmă acesta a fost ratificat, după concesiile făcute Danemarcei la Consiliul European de la Edinburgh (cf. „Denmark and the Treaty on European Union" („Danemarca și Tratatul privind Uniunea Europeană"), JO C 348, 1992, 1). Curtea Constituțională germană a pus la rândul său probleme procesului de ratificare. Cu privire la celebra „decizie Maastricht" a se vedea: capitolul 2, secțiunea 4 lit. (b).

Tratatul privind Uniunea Europeană a reprezentat „o nouă etapă în procesul de integrare europeană".[114] Cu toate acestea, a fost un compromis constituțional: statele membre fuseseră incapabile să poziționeze toate politicile noi în structura supranațională a Comunităților Europene. Din cele patru „restanțe" ale Actului Unic European, doar uniunea economică și monetară va deveni o politică supranațională - și aceasta cu prețul unei integrări diferențiate.[115] Spre deosebire de aceasta, Consiliul European și cele două politici interguvernamentale rămase – politica externă și de securitate și politica în domeniile justiției și afacerilor interne – își păstraseră caracterul interguvernamental. S-a convenit totuși consolidarea legăturilor lor instituționale cu sistemul comunitar. Acest lucru s-a realizat prin reunirea sub un acoperământ comun a Consiliului European, a celor două politici interguvernamentale, *precum și a Comunităților Europene*: Uniunea Europeană. Structura constituțională globală era definită în primul articol al (vechiului) Tratat al Uniunii Europene:

„Prin prezentul tratat, Înaltele Părți Contractante instituie între ele o Uniune Europeană, denumită în continuare „Uniune". Prezentul tratat marchează o nouă etapă în procesul de creare a unei uniuni din ce în ce mai strânse între popoarele Europei, în care deciziile să fie luate cât mai aproape posibil de cetățeni. Uniunea se întemeiază pe Comunitățile Europene, completate de politicile și formele de cooperare instituite de prezentul tratat. Aceasta are misiunea de a organiza, într-un mod coerent și solidar, relațiile dintre statele membre și dintre popoarele acestora."[116]

Această dispoziție instituia o organizație internațională separată – Uniunea Europeană – care era diferită de Comunitățile Europene. Care era însă relația între cele două organizații? Grație structurii textuale a Tratatului de la Maastricht, relația ajunsese să fie comparată – oarecum derutant – cu un templu grecesc. Arhitectura acestui templu devenise nota definitorie a „vechii" Uniuni Europene (aceea de la Maastricht) și asupra acesteia ne vom concentra mai întâi. Ulterior, amendamentele aduse tratatului în această a treia perioadă au menținut intactă structura pe piloni a Uniunii, însă au consolidat și extins în mod semnificativ elementele supranaționale ale primului pilon.

(a) Structura templului: cei trei piloni ai Uniunii (de la Maastricht)

Structura juridică a Tratatului de la Maastricht a făcut ca Uniunea Europeană să fie identificată cu un templu grecesc. „Dispozițiile comune" formau acoperișul „templului" Uniunii. Acestea stabileau obiective comune[117] și că Uniunea trebuia să dispună „de un cadru instituțional unic".[118] Sub acest acoperiș comun se aflau cei trei

[114] Preambulul TUE.

[115] „Integrarea diferențiată" înseamnă că nu toate statele membre participă la proiectul de integrare. Decizia de instituire a unui regim constituțional diferențiat pentru Uniunea economică și monetară fusese luată la începutul negocierilor Tratatului de la Maastricht. Puteau să participe numai acele state care îndeplineau „criteriile de convergență". În plus, statele membre conveniseră asupra posibilității instituirii de rezerve pentru acele state care, deși aveau dreptul să participe, nu ar fi dorit să o facă (infra n. 128).

[116] Art. A din (vechiul) Tratat UE.

[117] Art. B din (vechiul) Tratat UE.

[118] Art. C din (vechiul) Tratat UE. Este uimitor faptul că Uniunea nu fusese înzestrată cu personalitate juridică comună.

piloni ai Uniunii: Comunitățile Europene (primul pilon), politica externă și de securitate comună (al doilea pilon) și justiția și afacerile interne (al treilea pilon). Baza templului era formată dintr-un al doilea set de dispoziții comune tuturor celor trei piloni: „dispozițiile finale" ale Tratatului de la Maastricht. Acestea dispoziții finale nu determinau doar relațiile între piloni,[119] ci cuprindeau și reguli comune cu privire la modificarea lor.[120] Este semnificativ faptul că, separat de dispozițiile comune și finale, fiecare pilon avea propriile sale reguli. Fragmentarea constituțională generată de Tratatul de la Maastricht a fost prin urmare criticată pentru faptul de a fi creat o „Europă pestriță".[121]

(i) Primul pilon: Comunitățile Europene

În centrul Tratatului de la Maastricht se află reforma fundamentală a Comunităților Europene și, în special, Comunitatea Economică Europeană. Grație domeniului de aplicare care a fost extins în mod semnificativ, aceasta din urmă se va numi de acum înainte Comunitatea Europeană[122].

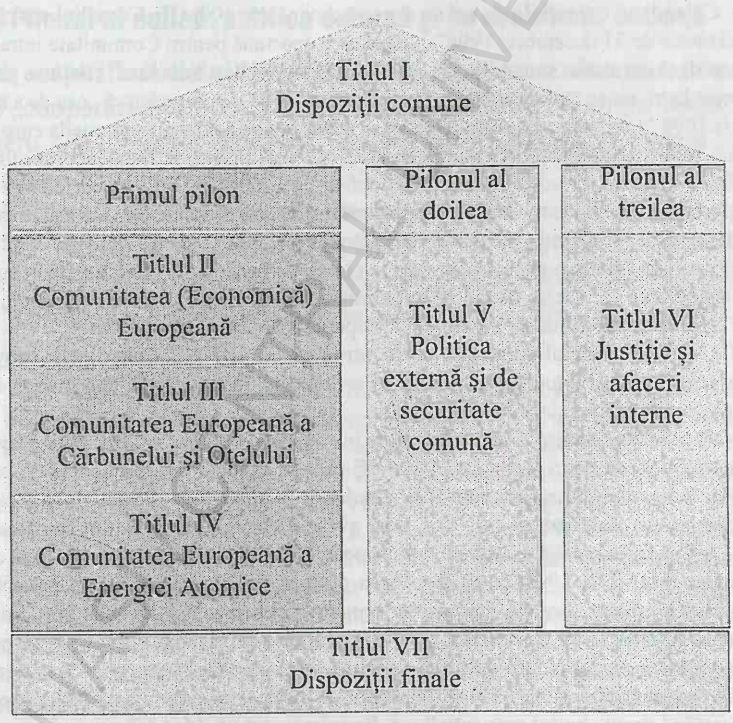

Figura 3. Structura pe piloni a „vechii" Uniuni (de la Maastricht)

[119] Art. M din (vechiul) Tratat UE.

[120] Art. N din (vechiul) Tratat UE.

[121] D. Curtin, „The constitutional structure of the Union: a Europe of bits and pieces", CML Rev, vol. 30, 1993, 17.

[122] Art. G (A) (1) din (vechiul) Tratat UE: „Termenul „Comunitatea Economică Europeană" se înlocuiește cu termenul „Comunitatea Europeană"".

Tratatul de la Maastricht a extins în mod semnificativ competenţele Comunităţii Europene. Şi mai important este faptul că el a introdus o politică monetară supranaţională, instituind prin aceasta „Sistemul European al Băncilor Centrale" („SEBC") şi „Banca Centrală Europeană" („BCE").[123] Obiectivul principal al acesteia din urmă era menţinerea stabilităţii preţurilor, iar sarcinile sale fundamentale includeau „definirea şi punerea în aplicare a politicii monetare a Comunităţii" şi „desfăşurarea operaţiunilor de schimb".[124] BCE era înzestrată cu dreptul exclusiv de a emite bancnote („euro") pe teritoriul Comunităţii.[125] Procesul de înfăptuire a uniunii monetare era astfel împărţit în trei faze. Participarea în cea de a treia fază depindea de îndeplinirea unor criterii economice.[126] Statele membre erau obligate să evite deficitele bugetare excesive, iar Comisia era abilitată să monitorizeze disciplina bugetară.[127] Pentru două dintre statele membre toate acestea reprezentau prea mult supranaţionalism, astfel că deciseseră să recurgă la „clauza de neparticipare" la uniunea economică şi monetară.[128]

---

[123] Art. G (B) (7) din (vechiul) Tratat UE.

[124] Art. G (D) (25) din (vechiul) Tratat UE.

[125] *Ibidem.* Calendarul era stabilit de cel ce avea să devină art. 100j CE. Consiliul era chemat să hotărască, „nu mai târziu de 31 decembrie 1996", „dacă este oportună pentru Comunitate intrarea sa în cea de a treia fază; şi dacă da, atunci să stabilească data începerii celei de a treia faze" (*ibidem,* paragraful al treilea). Dacă acest lucru nu se realiza până la sfârşitul anului 1997, se prevedea că „cea de a treia fază începe la 1 ianuarie 1999" (*ibidem,* paragraful al patrulea). Decizia de a introduce moneda euro a fost în cele din urmă luată prin Regulamentul (Consiliului) nr. 974/98 cu privire la introducerea euro (JO L 139, 1998, p. 1 [Ediţie specială, 10/vol. 1, p. 112; n.t.]); cf. art. 2: „Începând cu 1 ianuarie 1999 moneda statelor membre participante este euro. Unitatea monetară este euro. Un euro se divide într-o sută de cenţi."; art. 10 stabilea data pentru introducerea bancnotelor euro: „începând cu 1 ianuarie 2002, BCE şi băncile centrale ale statelor membre participante pun în circulaţie bancnotele denominate în euro. Fără a aduce atingere articolului 15, aceste bancnote denominate în euro sunt singurele bancnote care au statutul de mijloc legal de plată în statele membre participante."

[126] Art. G (D) (25) din vechiul Tratat UE – care introduce art. 109j CE. Criteriile de convergenţă erau definite în continuare în „Protocolul cu privire la criteriile de convergenţă cuprinse în art. 109j TUE" care a fost anexat Tratatului de la Maastricht.

[127] Art. G (D) (25) din vechiul Tratat UE – care introduce art. 104c CE. Detaliile cu privire la procedura deficitelor excesive cuprinse la art. 104c CE erau clarificate în „Protocolul cu privire la procedura aplicabilă deficitelor excesive", anexat Tratatului de la Maastricht. Protocolul a fost ulterior completat de „Pactul pentru stabilitate şi creştere", care avea să fie creat de Consiliul European (de la Amsterdam) din 1997 (cf. Rezoluţia Consiliului European privind Pactul de stabilitate şi creştere, Amsterdam, 17 iunie, JO C 236, 1997, p. 1). Rezoluţia definea pactul astfel (*ibidem*, preambul III): „Pactul de stabilitate şi creştere, care are un caracter preventiv şi disuasiv, este constituit din această rezoluţie şi din două regulamente ale Consiliului, unul cu privire la consolidarea supravegherii poziţiilor bugetare şi a supravegherii şi coordonării politicilor economice, iar celălalt cu privire la accelerarea şi clarificarea aplicării procedurii în materia deficitelor excesive." Cele două regulamente adoptate ulterior au fost catalogate curând drept „braţul preventiv" (cf. Regulamentul nr. 1466/97 privind consolidarea supravegherii poziţiilor bugetare şi supravegherea şi coordonarea politicilor economice, JO L 209, 1997, 1 [Ediţie specială, 10/vol. 1, p. 84; n.t.]) şi „braţul corectiv" (cf. Regulamentul nr. 1467/97 privind accelerarea şi clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv, JO L 209, 1997, p. 6 [Ediţie specială, 10/vol. 1, p. 89; n.t.]) ale Pactului de stabilitate şi creştere.

[128] Cf. Protocolul privind unele dispoziţii aplicabile Regatului Unit, care recunoştea „că Regatul Unit nu este obligat şi nu s-a angajat să participe la a treia etapă a Uniunii economice şi monetare fără o decizie separată în acest sens a Parlamentului şi guvernului său" (Preambul 1). Pentru o poziţie similară a Danemarcei a se vedea: Protocolul privind unele dispoziţii aplicabile Danemarcei.

Care au fost modificările instituționale realizate prin reforma de la Maastricht? Cu privire la uniunea politică, Tratatul de la Maastricht a adus o serie de inovații importante. În primul rând, el a introdus statutul politic al „cetățeniei Uniunii".[129] În afara drepturilor de liberă circulație, cetățenii Uniunii se vor bucura de acum înainte și de o serie de drepturi politice. Acestea includeau „dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale" din alt stat membru, „dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European" într-un alt stat membru, precum și dreptul la protecție din partea autorităților diplomatice sau consulare ale oricărui stat membru.[130] În al doilea rând, erau extinse în mod semnificativ prerogativele constituționale ale Parlamentului European.[131] Poate cel mai izbitor aspect al înfloririi supranaționalismului democratic în Europa a fost introducerea unei noi proceduri legislative: procedura de codecizie. Depășind procedura de cooperare din Actul Unic European, procedura de codecizie permitea Parlamentului European să „codecidă" legislația europeană pe picior de egalitate cu Consiliul.[132] În sfârșit, Tratatul de la Maastricht a continuat extinderea votului cu majoritate calificată în Consiliu.

(ii) Pilonul al doilea: politica externă și de securitate comună

Sub auspiciile Actului Unic European, cooperarea afacerilor externe naționale în cadrul „cooperării politice europene" se desfășura încă în afara tratatelor europene. Acest lucru s-a schimbat odată cu Tratatul de la Maastricht, care a adus afacerile externe și de securitate *în interiorul* Uniunii Europene. De acum înainte, pilonul al doilea al Uniunii va fi reprezentat de „politica externă și de securitate comună" („PESC").[133] Aceasta din urmă putea, eventual, să cuprindă și domeniul apărării[134], însă raporturile juridice stricte dintre viitoarea politică europeană de securitate și apărare („PESA") și „Uniunea Europei Occidentale" au fost lăsate pentru altă dată.[135]

---

[129] Art. G (C) din (vechiul) Tratat UE – care introduce art. 8 alin. (1) CE: „Se instituie cetățenia Uniunii. Este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru."

[130] Art. G (C) din (vechiul) Tratat UE - care introduce art. 8a-8c CE.

[131] Art. G (D) (53) din (vechiul) Tratat UE – care modifică art. 173 CE care permitea acum ca parlamentul european să desfășoare acțiuni în vederea ocrotirii propriilor prerogative.

[132] Pentru o analiză a acestei proceduri a se vedea: capitolul 5, secțiunea 3 lit. (a).

[133] Art. J din (vechiul) Tratat UE: „Se instituie o politică externă și de securitate comună[.]"

[134] Art. J.4 alin. (1) din (vechiul) Tratat UE: „Politica externă și de securitate comună include totalitatea chestiunilor privind securitatea Uniunii Europene, inclusiv stabilirea în perspectivă a unei politici de apărare comune, care ar putea conduce, la momentul potrivit, la o apărare comună."

[135] Art. J.4 alin. (6) din (vechiul) Tratat UE: „În scopul de a promova realizarea obiectivului prezentului tratat și ținând seama de termenul stabilit pentru 1998 în cadrul articolului XII din Tratatul de la Bruxelles, prezentul articol poate fi revizuit în conformitate cu articolul N alineatul (2), pe baza unui raport pe care Consiliul îl va prezenta în 1996 Consiliului European, și care conține o evaluare a progreselor realizate și a experienței dobândite până în acel moment." Relația dintre UE și UEO a fost mai departe clarificată de „Declarația cu privire la Uniunea Europei Occidentale". Aceasta declarase că „UEO se va dezvolta ca o componentă a apărării Uniunii Europene și ca un mijloc de consolidare a pilonului european al Alianței Atlantice" (paragraful al doilea). Conform paragrafului al treilea: „Obiectivul este edificarea pe etape a UEO ca o componentă a apărării Uniunii Europene. În acest scop, UEO este pregătită să elaboreze și să pună în aplicare, la cererea Uniunii Europene, deciziile și acțiunile Uniunii care au implicații în domeniul apărării."

Este semnificativ faptul că integrarea politicii externe şi de securitate în Uniune nu a însemnat înzestrarea sa cu caracter supranaţional. Din contră, compromisul de la Maastricht a făcut ca PESC să-şi păstreze caracterul interguvernamental. Actorii dominanţi ai Uniunii erau astfel Consiliul European şi Consiliul – două instituţii interguvernamentale. Rolul instituţiilor supranaţionale era, în schimb, unul minimalist. Parlamentul se bucura numai de dreptul de a fi consultat şi de a face recomandări,[136] în timp ce Comisia era îndrituită doar la o „asociere deplină" cu activităţile din domeniul PESC.[137] Interguvernamentalismul decizional din cadrul PESC era armonizat cu interguvernamentalismul său normativ. Într-adevăr, obiectivele PESC nu puteau fi realizate prin actele juridice ordinare ale Comunităţii – precum ar fi regulamentele şi deciziile. Din contră, cel de-al doilea pilon stabilise un număr de instrumente specifice, precum ar fi „poziţiile comune".[138] Şi, deoarece acest domeniu nu intra în competenţa Curţii de Justiţie,[139] efectul direct şi supremaţia acestor instrumente întâmpinau probleme serioase.

(iii) Pilonul al treilea: justiţie şi afaceri interne

În vederea unei mai bune realizări a liberei circulaţii a persoanelor, cel de-al treilea pilon extinsese competenţele Uniunii Europene în domeniul „justiţiei şi afacerilor interne". În acest scop, Uniunea a fost abilitată să acţioneze, printre altele, în domeniile azilului, imigraţiei, cooperării judiciare în materie civilă şi penală şi cooperare poliţienească.[140] Astfel, pilonul „justiţie şi afaceri interne" a încorporat şi înlocuit mecanismul TREVI. Cu toate acestea, Uniunea nu integrase încă „spaţiul Schengen" şi *acquis*-ul acestuia.

Cel de-al treilea pilon era tot atât de interguvernamental ca şi pilonul al doilea. Procedurile sale de luare a deciziilor şi calitatea normativă a dreptului său erau lipsite de caracter supranaţional.[141]

(b) Un deceniu de „bricolaj constituţional": Amsterdam şi Nisa

Deceniul care a urmat Tratatului de la Maastricht a fost unul accelerat: amendamentele aduse tratelor au curs unul după altul. Necesitatea crescândă pentru o schimbare constituţională a fost parţial cauzată de modificarea contextului geo-politic. Odată cu căderea zidului Berlinului, Europa de Est a dorit să se alăture Europei

[136] Art. J.7 din (vechiul) Tratat UE.
[137] Art. J.9 din (vechiul) Tratat UE.
[138] Art. J.1 alin. (3), precum şi J.2 şi J.3 din (vechiul) Tratat UE.
[139] Art. L din (vechiul) Tratat UE.
[140] Art. K.1 din (vechiul) Tratat UE.
[141] Acest aspect a fost – parţial – modificat de Curtea de Justiţie prin hotărârea în cauza C-105/03, *Pupino*, ECR [2005], p. I-5285. Pentru o analiză a acestei cauze a se vedea: S. Peers, „Salvation Outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the "Pupino" and "Segi" Judgments", CML Rev, vol. 44, 2007, 883; precum şi: E. Spaventa, „Opening Pandora's Box: Some Reflections on the Constitutional Effects of the Decision in "Pupino"", în *European Constitutional Law Review*, vol. 3, 2007, 5.

Occidentale sub cupola juridică a Uniunii Europene. Extinderea estică a ridicat totuși probleme constituționale formidabile. De altfel, cum ar fi putut un sistem instituțional care a funcționat pentru douăsprezece state să funcționeze pentru de ori pe atâtea? *Extinderea* a fost însă numai un aspect al necesității de schimbare constituțională. Uniunea și-a dorit în egală măsură să-și *adâncească* dezvoltarea către o uniune politică, prin constituirea unor instituții mai democratice și mai transparente.

Căutarea unor soluții instituționale pentru aceste probleme a început cu Tratatul de la Amsterdam din 1997 și au continuat cu Tratatul de la Nisa din 2001. Deși ambele tratate introduseseră schimbări *minore,* niciunul dintre ele nu a putut oferi mult necesara *mare* reformă constituțională a Uniunii. Ambele reforme au reprezentat cu adevărat un „bricolaj" constituțional de compromisuri politice pragmatice.[142]

(i) Tratatul de la Amsterdam: divizarea pilonului al treilea

Prin ce a rămas Tratatul de la Amsterdam memorabil?[143] Pe lângă schimbările majore din cadrul primului și celui de-al doilea pilon,[144] reforma sa fundamentală rezidă în modificările aduse celui de-al treilea pilon, și anume: justiție și afaceri interne.

Tratatul de la Amsterdam „a fragmentat" ceea ce Tratatul de la Maastricht pusese laolaltă.[145] Într-adevăr, dintre toate domeniile care intrau inițial în cadrul pilonului al treilea, numai acelea cu privire la dreptul penal au rămas în „noul" pilon al treilea. Restul era transferat primului pilon, pe măsură ce abordarea supranațională a domeniilor respective devenea mai favorabilă. Fracționarea (vechiului) pilon „justiție și afaceri interne" a lăsat noul pilon al treilea cu un domeniu de aplicare extrem de limitat. Acesta din urmă acoperea acum „acțiunile comune dintre statele membre în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală și al prevenirii și combaterii rasismului și xenofobiei".[146] După amputarea de la Amsterdam, „noul"

---

[142] P. Pescatore, „Nice: Aftermath", CML Rev, vol. 38, 2001, 265.

[143] Până în 2009, juriștii europeni ar fi putut fi tentați să menționeze renumerotarea tratatelor ca urmare a Tratatului de la Amsterdam. Totuși, această realizare – îndoielnică – s-a pierdut acum, întrucât Tratatul de la Lisabona a modificat numerotarea pentru a doua oară.

[144] În cadrul primului pilon, Tratatul de la Amsterdam extinde și reformează procedura de codecizie. (L. Gormley, „Reflections on the Architecture of the European Union after the Treaty of Amsterdam" în: P. Twomey și D. O'Keeffe (ed.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Hart, 1999), 57). O modificare notabilă în cadrul celui de-al doilea pilon a fost crearea unui nou post, acela de „Înalt Reprezentant pentru politica externă și de securitate comună" (cf. art. 1 alin. (10) din Tratatul de la Amsterdam – de introducere a noului art. J.16 din (vechiul) Tratat UE). Mai mult, Tratatul de la Amsterdam a adus UEO mai aproape de UE în partea I, art. 1 alin. (10) – de introducere a noului art. J.7 din (vechiul) Tratat UE : „Uniunea Europei Occidentale (UEO) face parte integrantă din dezvoltarea Uniunii, permițând accesul Uniunii la o capacitate operațională, în special în cadrul alin. (2). Ea sprijină Uniunea în definirea aspectelor privind apărarea din cadrul politicii externe și de securitate comune, astfel cum sunt acestea stabilite prin prezentul articol. Prin urmare, Uniunea încurajează stabilirea unor relații instituționale mai strânse cu UEO în vederea integrării eventuale a UEO în Uniune în cazul în care Consiliul European hotărăște astfel. În acest caz, Consiliul recomandă statelor membre să adopte o decizie în acest sens în conformitate cu cerințele lor constituționale."

[145] S. Peers, „Justice and Home Affairs: Decision-making after Amsterdam", EL Rev, vol. 25, 2000, 183.

[146] Art. 1 alin. (11) din (noul) Tratat de la Amsterdam – art. K.1 din (vechiul) Tratat UE.

pilon al treilea ajunsese să fie cunoscut cu numele de „cooperarea polițienească și judiciară în materie penală" („CPJP"). Acest pilon restrâns a rămas unul interguvernamental, chiar dacă au existat unele adăugiri supranaționale minore.[147]

Ce s-a întâmplat însă cu partea „amputată" a (vechiului) pilon al treilea? Tratatul de la Amsterdam a inclus-o în primul pilon, transformând această politică a *Uniunii* într-o politică a *Comunității*. Noul titlu introdus în Tratatul CE conferea astfel Comunității atribuții în domeniul „vizelor, azilului, imigrației și al altor politici referitoare la libera circulație a persoanelor".[148] Aceasta devenea o politică supranațională, dar cu elemente interguvernamentale.[149]

Însă aceasta nu era totul. Statele membre acceptaseră în final să „încorporeze" Acordul Schengen și odrasla sa juridică în Uniunea Europeană.[150] Încorporarea *acquis*-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene era complexă din punct de vedere juridic din trei motive. În primul rând, nu toate statele membre au fost părți ale acordurilor internaționale și era necesară găsirea unor soluții pentru neparticipanți.[151] În al doilea rând, unele state care nu erau membre ale Uniunii Europene s-au asociat Acordului Schengen, dorind astfel să se asocieze și cu încorporarea și viitoarea dezvoltare a *acquis*-ului Schengen.[152] În al treilea rând, de vreme ce pilonul al treilea fusese divizat în două părți – una supranațională și una interguvernamentală – *acquis*-ul Schengen nu putea fi încorporat dintr-o bucată. El trebuia să fie divizat în funcție de modul în care domeniul respectiv intra în sfera de aplicare a primului (nou) pilon sau a celui de-al treilea (nou) pilon. De aceea, Protocolul Schengen a împuternicit Consiliul să determine „în conformitate cu dispozițiile în materie ale tratatelor, temeiul juridic pentru fiecare dintre dispozițiile ori deciziile care constituie *acquis*-ul Schengen".[153] Însă, atât timp cât Consiliul nu a luat măsuri de punere în aplicare, „dispozițiile sau deciziile care constituie *acquis*-ul Schengen (au fost) considerate acte emise în baza

---

[147] Cu privire la acest aspect a se vedea o analiză excelentă în: J. Monar, „Justice and home affairs in the Treaty of Amsterdam: reform at the price of fragmentation", EL Rev, vol. 23, 1998, 320.

[148] Cf. art. 1 alin. (15) din Tratatul de la Amsterdam – de introducere a noului titlu III (a) în partea a III-a a Tratatului CE. Prețul pentru această „supranaționalizare" a fost integrarea diferențiată. Într-adevăr, Regatul Unit și Irlanda au activat clauza de neparticipare la acest nou titlu (cf. Protocolul privind poziția Regatului Unit și a Irlandei). Conform „Protocolului privind aplicarea anumitor aspecte ale articolului 7a din Tratatul de instituire a Comunității Europene în Regatul Unit și Irlanda", controalele la frontiere pentru persoanele care călătoreau pe teritoriul acestor state continuau să fie legale (*ibidem*, art. 1), iar acest lucru era valabil și pentru controlul la frontiere al persoanelor care veneau din aceste două state (*ibidem*, art. 3). Cu privire la poziția complexă a Danemarcei, a se vedea: „Protocolul privind poziția Danemarcei".

[149] Cu privire la aceasta a se vedea: K. Hailbronner, „European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty", CML Rev, vol. 35, 1998, 1047, la 1053 și urm.

[150] Cf. „Protocolul privind integrarea *acquis*-ului Schengen în cadrul Uniunii Europene" – teza a doua din preambul. Anexa la protocol identifică „*acquis*-ului Schengen" cu Acordul Schengen, Convenția Schengen, protocoalele și acordurile de aderare, precum și cu deciziile și declarațiile adoptate de Comitetul executiv (Schengen) sau organismele create în subordinea acestuia.

[151] Art. 3 și 4 din Protocolul Schengen.

[152] Cele două state nemembre erau Republica Islandei și Regatul Norvegiei, al căror statut juridic este determinat de art. 6 din Protocolul Schengen.

[153] *Ibidem*, art. 2 alin. (1) paragraful al doilea; a se vedea și: *ibidem*, art. 5.

titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană", adică acte ale celui de-al treilea pilon.[154]

(ii) Tratatul de la Nisa: o reformă instituţională limitată

În pofida perspectivei politice a extinderii spre Est, Tratatul de la Amsterdam amânase „revizuirea completă a dispoziţiilor tratatelor cu privire la componenţa şi funcţionarea instituţiilor".[155] În lumina acestor „restanţe de la Amsterdam",[156] scopul principal al Tratatului de la Nisa era reformarea – şi aşa întârziată – a instituţiilor Uniunii Europene. Ultimele amendamente nu modificaseră compoziţia *structurală* a instituţiilor acesteia. Cu fiecare extindere a avut loc numai o creştere a numărului lor de membri. Această politică a „întinderii de scaune" va ajunge la o limită odată cu extinderea spre Est.[157] Ca atare, existau mari aşteptări de la următorul tratat de revizuire, însă Tratatul de la Nisa *nu* le-a înfăptuit. Obiectivul unei „revizuiri complete" a structurii instituţionale şi a sistemului de luare a deciziilor nu fusese realizat. Acest eşec semnificativ a fost ulterior pus pe seama metodei formale de negociere. Tratatul de la Nisa dovedise neajunsurile procedurale ale conferinţelor interguvernamentale pentru reformarea *majoră* a tratatelor.[158]

Care erau totuşi modificările instituţionale introduse prin Tratatul de la Nisa?

Tratatul de la Nisa a abordat restanţele de la Amsterdam în principal în „Protocolul cu privire la extinderea Uniunii Europene". Acesta conţinea dispoziţii cu privire la componenţa Parlamentului European,[159] a Consiliului[160] şi a Comisiei.[161]

---

[154] *Ibidem,* art. 2 alin. (1) paragraful al patrulea.

[155] Cf. art. 2 din „Protocolul privind instituţiile în perspectiva extinderii Uniunii Europene". Această dispoziţie stipulează: „Cu cel puţin un an înainte ca Uniunea Europeană să numere mai mult de douăzeci de state membre, se convoacă o conferinţă a reprezentanţilor guvernelor statelor membre pentru a efectua o reexaminare completă a dispoziţiilor tratatelor privind componenţa şi funcţionarea instituţiilor." Protocolul prevedea astfel că „Comisia este constituită din câte un reprezentant al fiecărui stat membru, cu condiţia ca la această dată, ponderea voturilor în cadrul Consiliului să fi fost modificată, fie printr-o nouă ponderea voturilor, fie printr-o dublă majoritate, într-un mod care să fie acceptat de toate statele membre, ţinând seama de toate elementele pertinente, mai ales de o compensare pentru statele membre care renunţă la posibilitatea de a desemna un al doilea membru în Comisie" (*ibidem,* art. 1).

[156] Consiliul European (Helsinki, 10-11 decembrie 1999), „Concluziile preşedinţiei", în *Bulletin of the European Communities* (*Buletinul Comunităţilor Europene*), nr. 12, 1999, 1, la pct. 16: „Ca urmare a concluziilor de la Köln şi în lumina raportului Preşedinţiei, conferinţa va examina dimensiunea şi componenţa Comisiei, ponderea voturilor în Consiliu şi posibilitatea extinderii votului cu majoritate calificată în Consiliu, precum şi alte amendamente necesare ale tratatelor în ceea ce priveşte instituţiile europene în legătură cu problemele de mai sus şi cu punerea în aplicare a Tratatului de la Amsterdam."

[157] R. Barents, „Some Observations on the Treaty of Nice", în *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 8, 2001, 121, la 122.

[158] Este cunoscut faptul că, după negocierile greoaie şi prelungite ale Tratatului de la Nisa, Tony Blair (fostul prim ministru britanic) exclamase: „Nu mai putem continua aşa!"

[159] Art. 2 din Protocolul privind extinderea.

[160] Art. 3 din Protocolul privind extinderea. Esenţa acestui articol era definirea a ceea ce constituia majoritatea calificată în Consiliu; el a determinat totodată o recalculare a voturilor aparţinând statelor membre.

[161] Art. 4 din Protocolul privind extinderea. Nucleul acestei dispoziţii era format din două reguli. Primul paragraf a redus numărul comisarilor la „câte un cetăţean al fiecărui stat membru". Cu toate acestea, paragraful al doilea a modificat acest număr în situaţia în care Uniunea ar ajunge la douăzeci şi şapte de state membre: „Numărul de membri ai Comisiei este mai mic decât numărul statelor membre. Membrii Comisiei sunt aleşi prin rotaţie, bazată pe principiul egalităţii, ale cărei modalităţi de aplicare se stabilesc de Consiliu, care hotărăşte în unanimitate."

Cu privire la Curtea de Justiție, Tratatul de la Nisa a adus de asemenea câteva modificări Tratatului CE, precum și „Protocolului cu privire la Statutul Curții Europene de Justiție". Este important totuși faptul că jurisdicția Curții nu a fost extinsă în mod semnificativ. În sfârșit, deși „Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene" fusese proclamată la Nisa[162], ea avea în continuare statutul unui instrument neobligatoriu *în afara* Uniunii Europene.

Tratatul de la Nisa era însă afectat de realizările sale minore. Deși deschidea calea extinderii către Est, acesta nu putuse îndeplini mandatul de „revizuire completă". De aceea, statele membre au adăugat tratatului „Declarația privind viitorul Uniunii" care făcea apel la „o dezbatere mai amplă și mai profundă cu privire la viitorul Uniunii Europene". Stabilindu-și ca termen limită întâlnirea de la Laeken din 2001, Consiliul se angajase să adopte o „declarație privind inițiativele ce se impun pentru continuarea acestui proces".[163] Acest proces trebuia să se axeze pe următoarele aspecte:

- modul de a stabili și apoi de a menține o delimitare mai precisă a competențelor între Uniunea Europeană și statele membre, care să respecte principiul subsidiarității;
- statutul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, proclamată la Nisa, în conformitate cu concluziile Consiliului European de la Köln;
- simplificarea tratatelor pentru a le face mai clare și mai ușor de înțeles, fără a le modifica înțelesul;
- rolul parlamentelor naționale în arhitectura europeană.[164]

În acest fel, Tratatul de la Nisa preconizase o altă conferință interguvernamentală prin care să se modifice tratatele, relevând „necesitatea de a îmbunătăți și asigura în permanență legitimitatea democratică și transparența Uniunii și a instituțiilor sale, pentru a le apropia de cetățenii statelor membre."[165] În cele din urmă, mandatul cu privire la reformarea completă a fost îndeplinit de Tratatul de la Lisabona. Acesta va înlocui vechea Uniunea Europeană cu o nouă Uniunea Europeană.

4. De la Nisa la Lisabona: (noua) Uniune Europeană

Dacă Tratatul de la Roma din 1957 fusese lăudat pentru „redactarea juridică cumpătată și explicită",[166] fiecare amendament al tratatului începând cu Actul Unic European a fost criticat pentru distorsiunile juridice pe care le-a introdus în ordinea constituțională a Comunității Europene.[167] În timp ce fiecare compromis politic ducea

[162] Carta a fost redactată de o „convenție" specială organizată în afara conferinței Interguvernamentale de la Nisa. Cu privire la procesul de redactare, a se vedea : G. de Búrca, „The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", EL Rev, vol. 26, 2001, 126.

[163] Cf. Declarația (nr.23) privind viitorul Uniunii Europene, paragraful al treilea.

[164] *Ibidem,* paragraful al cincilea.

[165] *Ibidem,* paragraful al șaselea.

[166] P. Pescatore, *Some Critical Remarks on the "Single European Act"*, CML Rev, vol. 24, 1987, 9, 15.

[167] Este celebră critica adusă Actului Unic European de Pescatore: *ibidem*, la 15. Eminentul fost magistrat mărturisea: „Mă aflu printre aceia care cred că renunțarea la Actul Unic ar fi fost un rău mai mic pentru viitorul nostru comun, decât ratificarea acestui document diplomatic." Acest document era descris ca fiind „un șuvoi de confuzie prolixă". O critică memorabilă a Tratatului Uniunii Europene o

mai departe integrarea europeană, două decenii de pragmatism juridic au transformat constituția Europei într-o „acumulare de texte prin care se cultiva o și mai profundă opacitate."[168] Într-adevăr, tratatele europene deveniseră dreptul constituțional bogat în experiență istorică, însă fără prea multă logică juridică.

Acest context sumbru a impulsionat reformarea constituțională majoră a Uniunii în primul deceniu al secolului al XXI-lea. În urma „Declarației privind viitorul Uniunii Europene", anexată Tratatului de la Nisa, Consiliul European întrunit la Laeken convenise adoptarea unei declarații cu privire la „viitorul Uniunii Europene".[169] Printre cele patru obiective dezirabile, Declarația de la Laeken identificase nevoia de „o mai bună definire și împărțire a competențelor în cadrul Uniunii Europene", de „simplificare a instrumentelor Uniunii", de „mai multă democrație, transparență și eficiență în Uniunea Europeană" și de trecere „la o Constituție pentru cetățenii europeni".[170]

Cum urmau să se realizeze toate acestea? Pentru a deschide calea unei reformări *majore* a tratatului, Consiliul European hotărâse încheierea unei „Convenții privind viitorul Uniunii Europene." Convenția fusese însărcinată „să analizeze aspectele cheie provenite din viitoarea dezvoltare a Uniunii și să identifice diferite răspunsuri posibile". Pentru aceasta, i s-a cerut să „redacteze un document final" care urma să devină „Tratatul constituțional" din 2004. Tratatul constituțional nu a intrat totuși niciodată în vigoare. El a eșuat în procesele de ratificare din Franța și Olanda. În pofida acestui eșec, multe dintre dispozițiile acestuia se vor regăsi în „tratatul de reformă" încheiat la Lisabona.

Tratatul de la Lisabona, deși din punct de vedere formal este un tratat de modificare, el diferă în mod semnificativ de predecesoarele sale. În esență, el este același Tratat constituțional din 2004 - ușor moderat. În plus, chiar dacă Tratatul de la Lisabona nu situa în mod formal Uniunea Europeană pe noi baze constituționale, primele sale dispoziții anunțau deja o decizie constituțională dramatică: „Uniunea Europeană se substituie Comunității Europene și îi succedă acesteia".[171] Era acesta oare sfârșitul structurii pe piloni? Întemeierea „noii" Uniuni Europene dizolva „vechea"

---

regăsim în fraza lui D. Curtin cu privire la „Europa pestriță". Acesta spunea că amendamentele Tratatului de la Maastricht „nu au avut nicio filosofie constituțională categorică și consecventă care să fi sprijinit reformele propuse". Din contră, negociatorii de la nivel interguvernamental s-au jucat cu ordinea juridică europeană în mod arbitrar și *ad hoc* care a sfidat, în multe privințe, caracterul său constituțional". (Cf. „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", CML Rev, vol. 30, 1993, 17, 17-18). În privința Tratatului de la Amsterdam, s-a spus că „diavolul nu stă în detalii": „Problema o constituie acumularea de texte prin care se cultivă o și mai profundă opacitate. Schimbările care nu sunt inteligibile sunt susceptibile de a produce înstrăinare" (cf. S. Weatherill, „Flexibility or Fragmentation: Trends in European Integration", în J. Usher (ed.), *The State of the European Union* (Longman, 2000), 18). În sfârșit, Tratatul de la Nisa a întâlnit o voce puternică din nou în persoana lui P. Pescatore, care construit „critica diletantismului" din „bricolajul juridic al documentelor de la Nisa", acestea din urmă constituind „o cârpeală incoerentă a dispozițiilor din Tratatele UE și CE" (Editorial, „Nice – The Aftermath", CML Rev, vol. 38, 2001, 265).

[168] Weatherill, „Flexibility or Fragmentation" (supra n. 167), 8.

[169] Declarația de la Laeken din 15 decembrie 2001 privind viitorul Uniunii Europene.

[170] *Ibidem.*

[171] Art. 1 alin. (2) pct. (b) din Tratatul de la Lisabona.

Uniune Europeană? Și care erau modificările instituționale și constituționale pe care le aducea Tratatul de la Lisabona? Înainte de a răspunde la aceste întrebări, ar trebui mai întâi să privim spre Tratatul constituțional (eșuat).

(a) Tratatul constituţional (eşuat): o „revizuire totală" formală

Consiliul European de la Laeken a însărcinat „Convenția Europeană" cu identificarea căilor de reformare a viitoarei dezvoltări a Uniunii Europene.[172] Convenția trebuia prezidată de fostul președinte francez Valéry Giscard d'Estaing. Ea urma să fie alcătuită din reprezentanți ai statelor membre și ai instituțiilor europene,[173] și să fie condusă de un „Prezidiu".[174] În vederea facilitării sarcinii sale, convenția organizase un număr de „grupuri de lucru",[175] care urmau să pregătească terenul rațional pentru dezbaterea plenară. În cele din urmă, Convenția a elaborat „*proiectul* de Tratat constituțional", care a fost prezentat Consiliului European în 2003. Următoarea conferință interguvernamentală a adus schimbări semnificative proiectului de tratat,[176] convenind în 2004 asupra unei variante finale.

Care era structura constituțională a (noii) Uniuni Europene? Tratatul constituțional din 2004 („TC") abroga toate tratatele anterioare[177] și fuziona structura pe piloni a „vechii" Uniuni Europene pentru a forma o „nouă" Uniune Europeană.[178] Tratatul constituțional crease astfel *o singură* Uniune, cu *o singură* personalitate juridică, pe baza unui singur tratat. Tratatul constituțional era divizat în patru părți. Partea I definea valorile și obiectivele, competențele și instituțiile, precum și

---

[172] Cu privire la lucrările convenției și crearea „accidentală" Tratatului constituțional, a se vedea: P. Norman, *The Accidental Constitution: The Making of Europe's Constitutional Treaty* (EuroComment, 2003).

[173] Pe lângă președinte, (V. Giscard d'Estaing) și cei doi vicepreședinți (G. Amato și J.L. Dehaene), Convenția era compusă din cincisprezece reprezentanți ai guvernelor naționale (unul pentru fiecare stat), treizeci de delegați din parlamentele naționale (doi pentru fiecare stat), șaisprezece membri ai Parlamentului European și doi reprezentanți ai Comisiei. Statele care urmau să adere erau reprezentate în mod similar statelor membre, „fără a putea, însă, să blocheze consensul la care statele membre ar fi ajuns" (Cf. Declarația de la Laeken, supra n. 169).

[174] Prezidiul era compus din compus din președinte și vicepreședinți, trei reprezentanți ai guvernelor, doi reprezentanți ai parlamentelor naționale, doi reprezentanți ai Parlamentului European și doi reprezentanți ai Comisiei.

[175] Convenția crease unsprezece „grupuri de lucru": (I) „subsidiaritate", (II) „Cartă/CEDO", (III) „personalitate juridică", (IV) „parlamente naționale", (V) „competențe complementare", (VI) „guvernare economică", (VII) „acțiunea externă", (VIII) „apărare", (IX) „simplificare", (X) „libertate, securitate și justiție" și (XI) „Europa socială". Pentru documentele de lucru și rapoartele finale ale grupurilor de lucru ale Convenției, a se vedea: http://european-convention.eu.int/doc_wg.asp?lang=EN.

[176] Cu privire la aceste schimbări, a se vedea: P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty* Reform (Oxford University Press, 2010), 16-20.

[177] Art. IV-437 TC. Acesta ar fi simplificat problemele în mod semnificativ. Conform lui J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010), 20: „Până în 2004, tratatele inițiale de la 1957 fuseseră modificate și completate de cincisprezece ori. Drept rezultat, existau aproape 2800 de pagini de drept primar cuprinse în șaptesprezece tratate sau acte[.]"

[178] Art. IV-438 alin. (1) TC: „Uniunea Europeană instituită prin prezentul tratat succedă Uniunii Europene instituite prin Tratatul privind Uniunea Europeană, precum și Comunității Europene".

instrumentele și procedurile Uniunii. Partea a II-a încorpora „Carta drepturilor fundamentale" în textul tratatului. Partea a III-a clarifica detaliile cu privire la politicile interne și externe ale Uniuni; aici erau incluse politicile care făceau parte din foștii piloni al doilea și al treilea ai „vechii" Uniuni. În sfârșit, partea a IV-a conținea unele dispoziții generale și finale.

În calitate de tratat internațional, Tratatul constituțional trebuia ratificat de statele membre. Multe dintre acestea hotărâseră – în lumina caracterului „constituțional" al noului tratat – să supună procesul de ratificare unui referendum. Această opțiune constituțională (națională) avea menirea de a conferi legitimitate democratică directă Uniunii Europene.[179] Strategia a dus însă la un eșec. În 2005, popoarele Franței și Olandei au respins Tratatul constituțional. După referendumurile negative, Tratatul constituțional a intrat într-o comă din care nu avea să se mai trezească. După o perioadă de reflecție, Consiliul European a convenit totuși că „după doi ani de incertitudine cu privire la procesul de reformare a tratatelor Uniunii, a sosit momentul rezolvării acestei chestiuni, astfel încât Uniunea să avanseze".[180] În acest sens, Consiliul a convocat o conferință interguvernamentală căreia i-a conferit următorul mandat:

„CIG este invitată să redacteze un tratat (denumit în continuare „Tratat de reformă") de modificare a tratatelor existente în vederea consolidării eficienței și legitimității democratice a Uniunii extinse, precum și a coerenței acțiunii sale externe. Se renunță la conceptul constituțional, care consta în abrogarea tuturor tratatelor existente și înlocuirea acestora cu un text unic intitulat „Constituție". Tratatul de reformă va introduce în tratatele existente, care rămân în vigoare, elementele de noutate care au rezultat în cadrul CIG 2004, astfel cum sunt detaliate în continuare.

Tratatul de reformă va cuprinde două clauze substanțiale de modificare a Tratatului privind Uniunea Europeană („TUE") și respectiv a Tratatului de instituire a Comunității Europene („TCE"). TUE își va păstra titulatura, iar TCE se va numi Tratatul privind funcționarea Uniunii, Uniunea având personalitate juridică unică. Cuvântul „Comunitate" se va înlocui cu cuvântul „Uniune" în întreg textul; se va menționa faptul că cele două tratate reprezintă tratatele pe care se întemeiază Uniunea și că Uniunea înlocuiește Comunitatea și îi succedă acesteia."[181]

Ideea din spatele acestui mandat era simplă. Ea consta în renunțarea la *forma* Tratatului constituțional,[182] păstrând în schimb *substanța* acestuia.[183] Ideea unei

[179] În afara a două state membre care fuseseră constrânse de propriile constituții să organizeze referendumuri (respectiv Danemarca și Irlanda), alte șapte state hotărâseră să ia calea democrației constituționale directe (i.e., Franța, Luxemburg, Polonia, Portugalia, Spania, Țările de Jos, Regatul Unit).

[180] Consiliul European (Bruxelles, 21-22 iunie 2007), „Concluziile președinției", în *Buletinul UE* , nr. 3, 2007, 1, la 8.

[181] *Ibidem,* anexa I, par. 1-2.

[182] Această idee fusese formulată în *ibidem*, par. 3: „TUE și Tratatul privind funcționarea Uniunii nu vor avea un caracter constituțional. Terminologia utilizată în textul tratatelor va reflecta această modificare: cuvântul „Constituție" nu va fi utilizat, „Ministrul afacerilor externe al Uniunii" se va numi Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru Afaceri Externe și Politica de Securitate și se va renunța la denumirile de „lege" și „lege cadru", păstrându-se cele de „regulamente", „directive" și „decizii". În mod similar, nu va mai exista în tratatele modificate niciun articol care să facă referire la simbolurile UE, precum steagul, imnul sau deviza. În ceea ce privește supremația dreptului comunitar, CIG va adopta o declarație care să reamintească jurisprudența existentă a Curții de Justiție a UE în materie."

[183] *Ibidem,* paragraful 4.

refondări formale a Uniunii pe baza unui nou tratat a fost astfel înlocuită cu ideea unei revizuiri substanțiale a tratatelor existente. Tratatul constituțional trebuia să renunțe la veșmântul său constituțional. În termeni politici, această schimbare de „vitrină" era necesară pentru a justifica a doua tentativă de reformare a tratatului. În termeni juridici, în schimb, „niciuna din modificările identificate de Consiliul European nu era semnificativă".[184] Într-adevăr, în afara unei reambalări care dădea dovadă de amatorism și grabă, „Tratatul de reformă" final era „identic în cele mai importante privințe" cu Tratatul constituțional."[185]

Tratatul de reformă a fost semnat în decembrie 2007 la Lisabona și a fost denumit ulterior „Tratatul de la Lisabona". În urma problemelor de ratificare din Irlanda,[186] Germania[187] și Republica Cehă,[188] Tratatul de la Lisabona a intrat în vigoare în decembrie 2009.

(b) Tratatul de la Lisabona: o „revizuire totală" din punct de vedere material

„De la Nisa la Lisabona drumul fusese lung".[189] După patru ani pierduți cu Tratatul constituțional și alți patru ani de suspendare, Tratatul de la Lisabona a întruchipat dorința puternică „de a încheia procesul început cu Tratatul de la Amsterdam și Tratatul de la Nisa în vederea sporirii eficienței și legitimității democratice a Uniunii și a îmbunătățirii coerenței sale".[190]

Tratatul de la Lisabona se întorsese la tehnica revizuirii. În locul unei „revizuiri complete" formale, acesta alesese să construiască pe baza *acquis-ului constituțional*

---

[184] Craig, *The Lisbon Treaty* (supra n.176) 23.

[185] *Ibidem,* 24. Conform lui Craig, Tratatul de reformă „a preluat 90% din conținutul Tratatului constituțional" (*ibidem,* 31). Reambalarea era rezultatul unui compromis (politic) în vederea păstrării Tratatului constituțional din 2004 în mod substanțial intact, realizând în același timp un nou tratat care, în mod formal arăta diferit. Cu privire la această dificultate a se vedea: *ibidem,* 26: „Autorii Tratatului de la Lisabona erau, prin urmare, prinși într-o dilemă: dorința firească de a încadra TUE revizuit astfel încât să cuprindă principiile constituționale ale UE trebuia să fie ostoită de nevoia politică de a crea un document care să nu reproducă pur și simplu partea I din Tratatul constituțional".

[186] După un prim referendum eșuat, Consiliul European a făcut Irlandei o serie de concesii (a se vedea Consiliul European (Bruxelles, 11-12 decembrie 2008), „Concluziile președinției", în *Buletinul UE*, nr. 12, 2008, 8). Cea mai semnificativă dintre acestea a fost promisiunea că „se va lua o decizie în conformitate cu procedurile juridice necesare, în sensul menținerii unui resortisant din fiecare stat membru în componența Comisiei." (*ibidem,* par. 2).

[187] Cu privire la decizia Curții Constituționale germane asupra Tratatului de la Lisabona, a se vedea: D. Thym, „In the Name of Sovereign Statehood: a Critical Introduction to the "Lisbon" Judgment of the German Constitutional Court", CML Rev, vol. 46, 2009, 1795.

[188] Pentru a înlătura și ultimul obstacol din calea ratificării, Consiliul European a fost nevoit să promită Republicii Cehe un amendament la Protocolul nr. 30 cu privire la aplicarea Cartei drepturilor fundamentale (a se vedea Consiliul European, Bruxelles, 29-30 octombrie 2009, „Concluziile președinției" (http://european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx), anexa I – art. 1: „Protocolul nr. 30 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit se aplică Republicii Cehe"; și art. 3:„ Prezentul protocol se anexează la Tratatul privind Uniunea Europeană și la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene").

[189] Craig, *Lisbon Treaty* (supra n. 176), 1.

[190] Tratatul de la Lisabona, considerentul (1) din preambul.

creat de Tratatul de la Roma de instituire a Comunității Europene și de Tratatul de la Maastricht de instituire a Uniunii Europene. Deși Tratatul de la Lisabona le contopea pe amândouă într-o „nouă" Uniune Europeană, el păstra însă *dualitatea* tratatelor de bază. Acest lucru s-a întâmplat, probabil, pentru a sublinia distincția sa formală față de Tratatul constituțional din 2004. Este semnificativ faptul că baza duală a tratatelor nu mai distingea între tratatul *Comunității* și tratatul *Uniunii,* de vreme ce noua Uniune era o singură organizație.

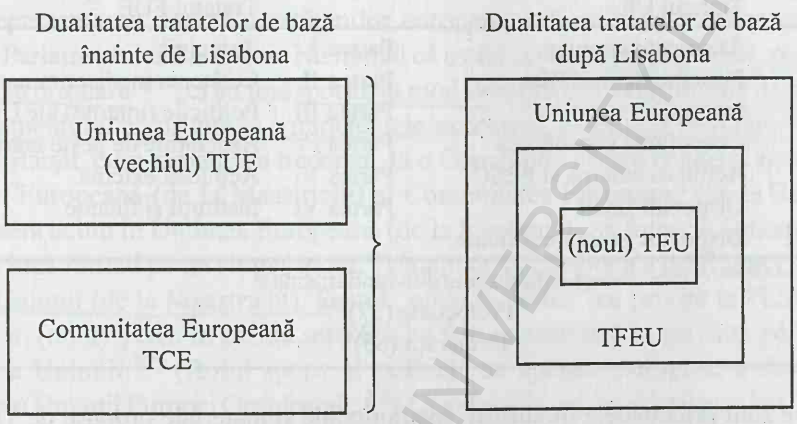

Figura 4. Dualitatea tratatelor de bază înainte și după Lisabona

În esență, *ambele* tratate privesc Uniunea Europeană. Împărțirea în două tratate europene a avut la bază un criteriu funcțional. În timp ce (noul) Tratat privind Uniunea Europeană conține dispoziții *generale* ce definesc Uniunea, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene cuprinde dispoziții speciale în vederea clarificării instituțiilor și politicilor Uniunii. Structura tratatelor este prezentată în tabelul 1.

Această structură duală a fost (de)formată de încercarea statelor membre de a „reambala" în mod formal esența Tratatului constituțional. Această „restructurare" a dus la o serie de incoerențe sistemice. În primul rând, dispozițiile instituționale sunt răspândite în ambele tratate. Astfel părțile întâi și a doua, precum și secțiuni din părțile a șasea și a șaptea din TFUE ar fi trebuit plasate în cadrul TUE. În al doilea rând, deoarece statele membre doreau să sublinieze statutul special al PESC, această politică nu a fost inclusă în partea a cincea din TFUE, ci, în schimb, a fost inserată cu titlu separat în TUE. Această împărțire constituțională a dispozițiilor cu privire la relațiile externe ale Uniunii este nefericită și – culmea ciudățeniei – situează o singură politică în afara TFUE. În al treilea rând, în loc să facă parte integrantă din TUE, Carta drepturilor fundamentale rămâne „externă" tratatelor, deși i se recunoaște statutul de act cu „valoare juridică egală cu aceea a tratatelor".[191]

Totuși, în pofida opțiunii pentru dualitatea tratatelor de bază, Tratatul de la Lisabona conține și elemente care subliniază „unitatea" structurii tratatelor. În primul

[191] Art. 6 alin. (1) (noul) TUE.

rând, ambele tratate confirmă în mod expres că au valoare juridică egală.[192] În al doilea rând, protocoalele sunt anexate *ambelor* tratate, fapt diferit de tehnica constituțională tradițională. Cel mai important însă, noua Uniune Europeană, deși are două tratate, comportă o singură personalitate juridică.[193]

Tabelul 1. Structura TUE și TFUE

Uniunea Europeană			
Tratatul UE		Tratatul FUE	
Titlul I	Dispoziții comune	Partea I	Principii
Titlul II	Principii democratice	Partea II	Cetățenia (nediscriminarea)
Titlul III	Instituții	Partea III	Politicile (interne) ale Uniunii
Titlul IV	Cooperarea consolidată	Partea IV	Asociațiile de peste mări
Titlul V	Acțiunea externă și PESC	Partea V	Acțiunea externă
Titlul VI	Dispoziții finale	Partea VI	Instituții și finanțe
Partea VII	Dispoziții generale și finale		
Carta drepturilor fundamentale Protocoale (37)[194] Declarații (65)[195]			

Care sunt principalele modificări instituționale și materiale propuse de Tratatul de la Lisabona? În conformitate cu Declarația de la Laeken, Tratatul constituțional din 2004 și Tratatul de la Lisabona din 2007 aveau drept obiectiv o mai bună distribuire și definire a competențelor Uniunii. În acest scop, TFUE cuprindea un titlu nou cu privire la „categoriile și domeniile de competențe ale Uniunii".[196] Cu toate acestea, așa cum relevă și o analiză critică a titlului,[197] acest obiectiv reformator nu a fost atins. Acest rezultat negativ se compensează totuși parțial cu rezultatele pozitive cu privire la celelalte trei obiective reformatoare rămase. Tratatul de la Lisabona a simplificat în mod satisfăcător instrumentele Uniunii și procedurile de legiferare. Într-adevăr, acesta a desființat „vechile" instrumente ale Uniunii, precum ar fi „pozițiile comune", și a eliminat procedura de „cooperare", care existase începând cu Actul Unic European.

Cum a rămas însă cu cel de-al treilea mandat de la Laeken, respectiv „mai multă democrație, transparență și eficiență în cadrul Uniunii Europene"? Tratatul de la Lisabona

[192] Cf. art. 1 TUE și art. 1 TFUE.

[193] Cf. art. 47 (noul) TUE.

[194] Conform art. 51 (noul) TUE: „Protocoalele și anexele la tratate fac parte integrantă din acestea." Și cea mai bună cale de a da sens unui protocol este să-l consideri o „adnotare" juridic obligatorie la o anumită dispoziție a tratatelor.

[195] Declarațiile nu sunt parte integrantă din tratate și nu au forță juridică obligatorie. Ele doar clarifică „contextul" unei anumite dispoziții și, ca atare, poate oferi sprijin interpretativ. Cu privire la statutul declarațiilor, a se vedea: A.G. Toth, „The Legal Status of the Declarations Annexed to the Single European Act", CML Rev, vol. 23, 1986, 803.

[196] Titlul I din partea I (art. 2-6) TFUE.

[197] R. Schütze, „Lisbon and the Federal Order of Competences: a Prospective Analysis", EL Rev, vol. 33, 2008, 709.

reprezintă un pas dramatic către uniunea politică. (Noul) Tratat privind Uniunea Europeană cuprinde acum un titlu separat cu privire la „principiile democratice".[198] Principala dispoziție a acestuia este art. 10 TUE, conform căruia „[f]uncționarea Uniunii se întemeiază pe principiul democrației reprezentative".[199] Reprezentarea democratică este oferită direct și indirect. Cetățenii europeni sunt „direct reprezentați la nivelul Uniunii în Parlamentul European"[200] și indirect reprezentați prin intermediul statelor membre în Consiliu și Consiliul European.[201] Această legitimitate democratică *dublă* a Uniunii corespunde caracterului său *federal*.[202] Tratatul de la Lisabona a sporit, ca atare, reprezentarea directă a cetățenilor europeni, extinzând în mod semnificativ puterile Parlamentului European. Nu numai că astfel „codecizia" a devenit „procedura legislativă ordinară"[203], ci au fost sporite în mod semnificativ și atribuțiile decizionale ale Parlamentului cu privire la competențele executive, externe și bugetare.[204]

În sfârșit, cum rămâne cu trecerea „la o Constituție pentru cetățenii europeni"? Uniunea Europeană (de la Maastricht) și Comunitatea Europeană (de la Roma) se contopiseră acum în Uniunea Europeană (de la Lisabona). Și, întrucât Uniunea nu se bazează încă formal pe un singur tratat, Tratatul de la Lisabona a desființat cu succes pilonii Uniunii (de la Maastricht). Fostul „pilon al doilea" cu privire la PESC a fost integrat în (noul) TUE. În esența sa, PESC a fost consolidată în privința politicii de apărare a Uniunii.[205] (Rolul sporit al politicii de apărare europene a determinat dizolvarea Uniunii Europei Occidentale.[206]) Cu privire la cel de-al treilea pilon, Tratatul de la Lisabona a transferat CPJP în fostul prim pilon. Cea de-al treilea pilon (de la Amsterdam) s-a „reunit" astfel cu restul pilonului inițial (de la Maastricht) în materia

[198] Cf. titlul II din (noul) TUE.

[199] Art. 10 alin. (1) (noul) TUE.

[200] Art. 10 alin. (2) (noul) TUE.

[201] Art. 10 alin. (3) (noul) TUE.

[202] Cu privire la acest considerent a se vedea capitolul 2 – secțiunea 3 mai jos.

[203] Art. 289 TFUE.

[204] Pentru o analiză a acestor atribuții diverse a se vedea: capitolul 3 - secțiunea 2 lit. (d) mai jos.

[205] Art. 42 alin. (2) (noul) TUE: „Politica de securitate și apărare comună include definirea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii. Aceasta va conduce la o apărare comună după ce Consiliul European hotărăște aceasta în unanimitate." A se vedea și art. 42 alin. (7) (noul) TUE: „În cazul în care un stat membru ar face obiectul unei agresiuni armate pe teritoriul său, celelalte state membre sunt obligate să îi acorde ajutor și asistență prin toate mijloacele de care dispun, în conformitate cu articolul 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite."

[206] Declarația Președinției Consiliului Permanent al UEO în numele Înaltelor Părți Contractante ale Tratatului de la Bruxelles modificat – Belgia, Franța, Germania, Grecia, Italia, Luxemburg, Olanda, Portugalia, Spania și Regatul Unit (Bruxelles, 31 martie 2010): „Uniunea Europei Occidentale a contribuit în mod semnificativ la pacea și stabilitatea în Europa și la dezvoltarea arhitecturii de securitate și apărare europeană, promovând cooperarea și consultarea în acest domeniu și conducând operațiuni într-o serie de teatre, inclusiv misiuni de tip Petersberg. Bazându-se pe realizările UEO și pe principiul solidarității europene, începând cu 2000 UE a preluat sarcinile în materia gestionării crizelor, dezvoltând până în prezent o politică de securitate și apărare comună. Odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, începe o nouă etapă pentru apărarea și securitatea europeană. [...] UEO și-a îndeplinit astfel rolul său istoric. În acest context, noi, statele părți ale Tratatului de la Bruxelles modificat, am hotărât în mod colectiv să punem capăt tratatului, închizând în mod efectiv organizația, iar, în temeiul articolului XII din acesta, vom notifica depozitarul tratatului în conformitate cu procedurile naționale."

justiției și afacerilor interne și amândouă sunt acum sub cupola supranațională a titlului V al părții a treia din TFUE.[207]

Concluzii

În primii șaizeci de ani ai istoriei sale, Uniunea Europeană a evoluat de la o umilă Comunitate a cărbunelui și oțelului la o Uniune solidă care este implicată în aproape toate domeniile vieții moderne. Cu toate acestea, Uniunea nu și-a extins numai domeniul de aplicare geografic și jurisdicțional, ci și-a adâncit în mod considerabil și caracterul supranațional, *atât* cu privire la supranaționalismul normativ, *cât* și la acela decizional.[208]

Acest capitol a vizat patru perioade istorice din evoluția Uniunii. Numai prima perioadă acoperă patruzeci de ani, iar acest lucru nu este o întâmplare, de vreme ce ultimii douăzeci de ani au fost o perioadă de schimbare constituțională accelerată. Amendamentele la tratate s-au succedat unele după altele! Tratatul de la Lisabona este ultimul capitol din acest roman-fluviu constituțional. Cu toate acestea, așa cum s-a străduit secțiunea 4 să demonstreze, este un capitol decisiv – dacă nu în formă, atunci în substanța sa – care a reconstituit Uniunea Europeană. Această „nouă" Uniune Europeană diferă în multe privințe de „vechea" Uniune Europeană fondată de Tratatul de la Maastricht. Nu numai că a dispărut structura pe piloni, însă s-au modificat în mod considerabil instituțiile Uniunii, precum și procedurile și competențele acesteia. Uniunea Europeană de astăzi constituie o entitate constituțională destul de „compactă". Singurul satelit care încă orbitează în jurul său este Comunitatea Europeană a Energiei Atomice;[209] se speră însă că – mai degrabă mai devreme decât mai târziu – statele membre vor integra Comunitatea în Uniunea Europeană. Tratatul de la Lisabona nu va fi ultimul capitol al Uniunii Europene. Aceasta deoarece continuă dezvoltarea

[207] Cupola supranațională s-a realizat cu prețul unor caracteristici interguvernamentale, al unor dispoziții tranzitorii (cf. titlul VII din Protocolul nr. 36 privind „dispozițiile tranzitorii") și al unei „integrări diferențiate" (cf. Protocolul nr. 21 „privind poziția Regatului Unit și Irlandei cu privire la spațiul de libertate, securitate și justiție"). Cu privire la statutul complex al acestui domeniu de politică, a se vedea: S. Peers, „Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law After the Treaty of Lisbon", CML Rev, vol. 48, 2011, 661.

[208] O analiză istorică a evoluției Uniunii contrazice teza interesantă – dar eronată – a profesorului Weiler cu privire la echilibrul constituțional fundamental între supranaționalismul normativ și interguvernamentalismul decizional (cf. J. Weiler, „The Community System: the Dual Character of Supranationalism", YEL, vol. 1, 1981, 267). Această teză era deja greu de apărat înainte de Actul Unic European, însă după aceea – și mai ales după Tratatul de la Maastricht – ea a devenit imposibil de susținut.

[209] Grupul de lucru al Convenției privind „personalitatea juridică" a susținut fuzionarea Euratom cu noua Uniune Europeană. (Raportul final, CONV 305/02, 5): „Raţiunea fundamentală pentru fuzionarea Tratatului Euratom este aceeași cu aceea pentru fuzionarea TCE. Fuziunea Euratom ar permite în plus ca un mare număr de dispoziții ale Tratatului Euratom, care sunt similare sau identice cu TCE, să fie șterse. Cu toate acestea, cu privire la unele probleme specifice referitoare la Tratatul Euratom, s-a considerat că posibilele implicații ale fuziunii acestui tratat ar necesita investigații amănunțite". O minoritate a grupului de lucru a susținut totuși că integrarea Euratom nu era „absolut necesară dată fiind natura specifică a acestui tratat" (*ibidem*, 3), subliniind în același timp că atribuțiile Comisiei de a încheia tratate în cadrul Comunității respective pot justifica separarea instituțională.

Uniunii Europene. Modificarea constituțională va trebui să urmeze schimbării sociale. Uniunea trebuie să recunoască acest lucru; altfel, ea va fi pedepsită de viață. Ceea ce este remarcabil totuși este că metoda schimbării constituționale s-a schimbat în sine de-a lungul timpului. Dacă la început era organizată prin intermediul competențelor generale ale Uniunii,[210] după Actul Unic European modificarea formală a tratatelor a devenit metoda preferată. Obstacolele procedurale în calea acesteia sunt relativ mari,[211] însă Tratatul de la Lisabona încearcă să ușureze puțin această sarcină. Ordinea juridică a Uniunii recunoaște acum două „proceduri simplificate de revizuire" în plus față de „procedura ordinară de revizuire".[212] Astfel, revizuirea ordinară continuă să impună, după o etapă pregătitoare complexă,[213] ratificarea modificărilor aduse tratatelor „de către toate statele membre în conformitate cu normele lor constituționale".[214]

Insistența cu privire la consimțământul expres al tuturor parlamentelor naționale sau – acolo unde referendumul este obligatoriu din punct de vedere constituțional – al popoarelor naționale va croi un drum direct către modificarea constituțională.[215] Cele două proceduri de revizuire simplificată încearcă să asigure o trecere mai ușoară. Or, prima procedură simplificată face cu greu lucrurile mai simple.[216] În schimb, cea de a doua procedură de revizuire simplificată permite Uniunii Europene – pentru o anumită parte a dreptului primar[217] – să-și modifice tratatele constituționale dacă este susținută de consimțământul tacit al parlamentelor naționale.[218] Această cale nu doar permite inacțiunea parlamentelor, ci exclude în mod expres referendumurile naționale. Acest lucru ar trebui, într-adevăr, să faciliteze viitoarea modificarea constituțională, înlesnind astfel și capacitatea constituțională a Uniunii de a se adapta la schimbările sociale.

---

[210] Cf. R. Schütze, „Organized Change Towards an "Ever Closer Union": Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence", YEL, vol. 22, 2003, 79.

[211] Cf. B. de Witte, „Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?", în *Netherlands Yearbook of International Law*, 25, 1994, 299.

[212] Art. 48 (noul) TUE.

[213] Această procedură poate, sau nu, să implice convocarea unei „convenții" – în funcție de amploarea amendamentelor propuse, cf. art. 48 alin. (3) (noul) TUE, și este urmată de o conferință interguvernamentală.

[214] Art. 48 alin. (4) (noul) TUE.

[215] Tratatul de la Lisabona nu a înlocuit cerința unanimității cu cerința votului cu majoritate calificată. El s-a angajat numai la o obligație procedurală de a „regândi" amendamentele tratatelor, dacă „patru cincimi din statele membre l-au ratificat și unul sau mai multe state membre au întâlnit dificultăți în cadrul procedurilor de ratificare" (*ibidem*, alin. (5)).

[216] *Ibidem*, alin. (6). Acest alineat a fost utilizat de către Consiliul European, pentru prima dată în martie 2011, cf. Decizia 2011/99 a Consiliului European de modificare a articolului 136 TFUE cu privire la mecanismul de stabilitate pentru statele membre a căror monedă este euro (JO L91, 2011, p. 1).

[217] Art. 48 alin. (7) TUE. Alineatul se aplică în două situații. Mai întâi, „[î]n cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene sau cele ale titlului V din prezentul tratat prevăd că, într-un anumit domeniu sau într-un anumit caz, Consiliul hotărăște în unanimitate, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a Consiliului de a hotărî cu majoritate calificată în domeniul sau în cazul respectiv." (Totuși, excepție de la aceasta fac deciziile care au implicații militare sau în domeniul apărării.) În al doilea rând, „[î]n cazul în care dispozițiile Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene prevăd că actele legislative se adoptă de Consiliu în conformitate cu o procedură legislativă specială, Consiliul European poate adopta o decizie de autorizare a adoptării respectivelor acte legislative în conformitate cu procedura legislativă ordinară." Este important de reținut totuși că art. 353 TFUE stabilește limitele externe pentru art. 48 alin. 7 (noul) TUE.

[218] Art. 48 alin. (7) paragraful al treilea (noul) TUE.

2

Caracterul constituţional: o federaţie de state

Cuprins

Introducere 46
1. Tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 48
2. Tradiția constituțională europeană: dreptul național versus dreptul internațional 52
(a) Polarizarea conceptuală: „confederație" versus „federație" 53
(b) Critica timpurie: tradiția europeană și genul federal (lipsă) 55
3. Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale americane 58
(a) Dimensiunea de fundamentare: „tratatul constituțional" european 59
(c) Dimensiunea funcțională: distribuția puterilor în Uniunea Europeană 63
(d) Clasificarea generală: Uniunea Europeană pe „terenul de mijloc" federal. 64
4. Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale europene 65
(a) „Teoria" *sui generis:* o Uniune Europeană „incomparabilă" 65
(b) Teoria dreptului internațional: „decizia Maastricht" 67
(c) Devoalarea tradiției etatiste europene: trei împotriviri constituționale 70
(d) Excurs: este „deficitul" democratic al Uniunii Europene o falsă problemă? 73
Concluzii 76

Introducere

Apariția sistemului statului modern după secolul al XVII-lea a constituit o celebrare a pluralismului politic. Fiecare stat era îndrituit la propria sa existență „autonomă". Nașterea concepției absolutiste asupra suveranității statului a dus la o negare absolută a tuturor autorităților supranaționale situate deasupra statelor. Acest mod de gândire a introdus o distincție care structurează încă modul nostru de a înțelege lumea dreptului: distincția între dreptul național și cel internațional. Primul constituia sfera subordonării și a dreptului obligatoriu; cel din urmă forma sfera coordonării și a contractelor voluntare. Astfel, dreptul internațional nu era un drept „real", deoarece nu putea fi pus impus. Din perspectiva dreptului internațional clasic, un „drept public" între suverani era într-adevăr o contradicție în termeni, deoarece acesta impunea existența unei autorități deasupra statelor; or, dacă suveranitatea era caracteristica definitorie a statului modern, atunci nu putea exista o altă autoritate superioară. Toate relațiile între state trebuie să fie voluntare și, ca atare, „dincolo" de orice forță juridică de tip public.[1]

[1] A se vedea, în acest context, celebrele remarci introductive ale lui E. de Vattel, *The Law of Nations* (traducere în limba engleză: J. Chitty) (Johnson & Co, 1883), xiii: „Nu recunosc nicio

Ideea suveranităţii de stat a stingherit, încă de la începuturi, înţelegerea caracterului Uniunii Europene. Se considera că aceasta din urmă fusese „întemeiată pe hotarele cele mai îndepărtate ale dreptului [internaţional] de cooperare paşnică", iar principiile sale cu privire la solidaritate şi integrare au dus-o chiar „la graniţele federalismului".[2] Uniunea se afla însă în interiorul sau în afara graniţelor federalismului? Căci, deşi Uniunea Europeană nu era un stat federal, ea îşi asuma caracteristici „statale" şi elemente combinate naţionale şi internaţionale - ca un compus chimic. Cum ar putea însă să fie conceptualizat acest „teren de mijloc" situat între dreptul naţional şi cel internaţional? În absenţa unei teorii a federalismului dincolo de stat, gândirea europeană a inventat un termen nou – supranaţionalismul – şi a anunţat cu mândrie că Uniunea Europeană este o entitate *sui generis*. Uniunea era *incomparabilă,* iar caracterul său era *unic*. Credinţa că Uniunea Europeană era incomparabilă se ivise în evul întunecat al teoriei constituţionale europene.[3] Într-adevăr, ideea de entitate *sui generis* nu este o teorie. Aceasta este o antiteorie, deoarece refuză să caute aspectele comune; teoria trebuie să caute ceea ce este generic.[4]

Cum ar trebui, atunci, să privim şi să analizăm caracterul şi structura Uniunii Europene? Prezentul capitol propune două răspunsuri posibile la această întrebare din perspectiva a două tradiţii constituţionale diferite. Secţiunea 1 debutează cu prezentarea tradiţiei constituţionale americane care înţelegea uniunea (americană) ca o structură situată între dreptul naţional şi cel internaţional. Secţiunea 2 trece la tradiţia constituţională europeană, care, în mod statornicit, a insistat asupra indivizibilităţii suveranităţii. Acest lucru a dus la o polarizare conceptuală, conform căreia o „uniune de state" este fie o organizaţie internaţională – precum Naţiunile Unite – fie un stat federal – precum Germania. Secţiunile 3 şi 4 aplică apoi cele două teorii alternative Uniunii Europene. Este îndeajuns să spunem că tradiţia constituţională americană este capabilă să privească Uniunea Europeană ca o federaţie de state, în timp ce teoria constituţională proprie Europei o reduce la o organizaţie internaţională (specială). Care dintre aceste două teorii este cea mai bună? Vom vedea mai jos că cea de a doua întâlneşte dificultăţi serioase de ordin explicativ, iar, ca atare, trebuie să se renunţe la ea. Uniunea Europeană este, ce-i drept, mai bine înţeleasă ca „federaţie de state".

---

altă societate naturală între naţiuni în afara aceleia pe care natura a stabilit-o pentru omenire în general. Pentru orice societate civilă (*civitati*) este esenţial ca fiecare membru să cedeze o parte din dreptul său corpusului social şi să existe în acesta o autoritate capabilă să comande toţi membrii, să le dea legi şi să-i oblige pe aceia care refuză să se supună. Nimic din toate acestea nu ar putea fi conceput sau presupus că ar exista între naţiuni. Fiecare stat suveran revendică şi în realitate posedă o independenţă absolută faţă de toate celelalte."

[2] P. Pescatore, „International Law and Community Law – A Comparative Analysis", CML Rev, vol. 7, 1970, 167, la 182.

[3] Deşi „clasicii" dreptului european căutaseră în mod asiduu comparaţii cu fenomenele naţionale şi internaţionale (cf. E. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford University Press, 1968)), abordarea juridică comparată intrase, cu unele excepţii, într-un somn medieval în cursul anilor 1980.

[4] K. Popper, *The Logic of Scientific Discovery* (Routledge, 2002).

1. Tradiţia constituţională americană: federalismul ca drept (inter)naţional

Tradiția federală americană a apărut odată cu Constituția din 1787 a Statelor Unite ale Americii. Conștientizând „viciile" și slăbiciunile Constituției din 1777, dezbaterile care vizau o „uniune perfectă" au avut loc în cadrul unei convenții constituționale susținute în Philadelphia. Convenția propunea o uniune mai „consolidată", însă proiectul declanșase dezbateri aprinse cu privire la caracterul noii uniuni. Susținătorii unei mai mari consolidări naționale s-au autointitulat „federaliști", iar documentele care apărau noua structură constituțională au devenit cunoscute sub numele de *The Federalist*.[5] În schimb, aceia care insistau asupra naturii juridice „internaționale" a uniunii americane au devenit cunoscuți sub numele de „antifederaliști". Ei se opuneau noii constituții și deplângeau faptul că Convenția fusese însărcinată să „păstreze forma [internațională] care considera uniunea o *confederație* de state suverane"; „în locul căreia ei propuseseră un stat național pentru care uniunea reprezintă o *consolidare* a statelor."

Răspunsul la această acuzație va deveni punctul de plecare pentru noul înțeles al suveranității și pentru aflarea locului său într-o uniune de state. Această tradiție constituțională americană pretindea crearea, prin Constituția de la 1787, a Statelor Unite ale Americii în calitate de entitate aflată „între" structura națională și aceea internațională. Acest punct de vedere a fost reținut în *The Federalist nr. 39* – scris de James Madison.[6] Acest mare maestru al interpretării dreptului constituțional a analizat aici natura ordinii juridice a uniunii. Refuzând să se concentreze asupra metafizicii suveranității, Madison relevase trei dimensiuni analitice care – din comoditate – pot fi denumite: dimensiunea de fundamentare, instituțională și funcțională. Prima se referă la originea și caracterul Constituției de la 1787; a doua privește componența instituțiilor politice, în timp ce a treia abordează domeniul de aplicare și natura competențelor puterii politice federale.

Cu privire la dimensiunea de *fundamentare*, Constituția de la 1787 era un act internațional. Ce însemna aceasta? Însemna că legea fundamentală trebuia ratificată „de către popor, nu ca persoane ce alcătuiesc o singură națiune, ci ca persoane ce alcătuiesc statele distincte și independente cărora acestea le aparțin". Era necesar „consimțământul *unanim* al statelor" care doreau să devină membre. Constituția ar fi rezultat astfel „nu din decizia *majorității* poporului uniunii, nici din aceea a *majorității* statelor".[7] „Fiecare stat, ratificând Constituția, este considerat un organism suveran,

[5] A. Hamilton, J. Madison și J. Jay, *The Federalist* (T. Ball, ed.) (Cambridge University Press, 2003).

[6] Pentru un extras amplu din *The Federalist nr. 39,* a se vedea anexa 4 la această carte.

[7] Madison, *The Federalist nr. 39*, 184 (supra n. 5). Pentru a lămuri chestiunea, Madison continuă (*ibidem*, 185): „Dacă poporul ar fi privit această afacere ca formând o națiune, atunci voința majorității întregului popor al Statelor Unite ar obliga minoritatea, în același fel în care în fiecare stat majoritatea trebuie să oblige minoritatea; dar voința majorității trebuie să fie determinată fie prin compararea voturilor individuale, fie prin considerarea voinței majorității statelor ca dovadă a voinței majorității poporului Statelor Unite. Niciuna dintre aceste reguli nu a fost adoptată."

independent faţă de celelalte şi care nu poate fi obligat decât printr-un act voluntar propriu". Constituţia de la 1787 era astfel „un act [*internaţional*], iar nu unul *naţional*".[8] În privinţa unui aspect important, noua ordine juridică era diferită totuşi de organizaţia internaţională. În timp ce aceasta din urmă se ratifică, de regulă, de către puterea legislativă a statelor, Constituţia propusă trebuia validată prin „consimţământul şi ratificarea statelor respective, *derivate din autoritatea supremă a fiecărui stat, autoritatea popoarelor înseşi.*"[9] În locul puterilor legislative ale statelor – al delegaţilor poporului – însuşi poporul fiecărui stat în parte era chemat să ratifice Constituţia. Acesta era înţelesul subiacent celebrei formule „Noi, poporul". Nu „poporul american" a fost totuşi acela care a decretat Constituţia de la 1787, ci popoarele statelor respective.[10] Autoritatea directă a popoarelor (statelor) a aşezat Constituţia deasupra legiuitorilor statelor. Şi, întrucât poporul fiecărui stat trebuia să ratifice Constituţia, documentul de la 1787 era un tratat „constituţional", nu un simplu act „legislativ".

Ce autoritate ar fi putut modifica noua Constituţie, odată ce aceasta fusese „decretată"? Constituţia din 1787 nu avea nevoie de unanimitate pentru a fi modificată. Noua procedură de modificare era prevăzută la art. V din Constituţia de la 1787.[11] Dispoziţia cu pricina stabilea că fiecare amendament propus trebuia ratificat de trei pătrimi din state – reprezentate de o Convenţie la nivel de stat ori de puterile legislative

---

[8] *Ibidem*, 185.

[9] *Ibidem*, 184 (s.a.).

[10] Fraza „Noi, poporul Statelor Unite" se referea pur si simplu la ideea că popoarele statelor – nu puterile legislative – ratificaseră Constituţia. De aceea, preambulul Constituţiei statului Massachusetts din 1780, de exemplu, menţiona: „Noi, prin urmare, poporul din Massachusetts". Proiectul de preambul iniţial al Constituţiei de la 1787 menţiona într-adevăr: „Noi, poporul statelor New Hampshire, Massachusetts, Rhode-Island şi Providence Plantations, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, Carolina de Sud şi Georgia, dispunem, declarăm şi consfinţim următoarea Constituţie în vederea întemeierii unei orânduiri pentru noi înşine şi pentru urmaşii noştri". Cu toate acestea, din cauza incertitudinii cu privire la statele care vor reuşi să ratifice Constituţia (cf. art. VII din Constituţie, era necesar ca cel puţin nouă state să ratifice actul pentru ca acesta să intre în vigoare), „Comisia pentru stilistică" a renunţat la enumerarea statelor (cf. M. Farrand, *The Framing of the Constitution of the United States* (Yale University Press, 1913), 190-191). Chiar şi un naţionalist devotat ca preşedintele Curţii Supreme de Justiţie J. Marshall a recunoscut că „poporul a ratificat Constituţia de la 1787 în calitate de „popoare ale statelor" (cf. *McCulloch v. Maryland*, 17 US 316 (1819), 403: „Nici un visător politic nu ar putea fi atât de nesăbuit încât să se gândească la desfiinţarea graniţelor dintre state şi la amestecarea poporului american într-o singură masă comună. Pe cale de consecinţă, atunci când acţionează ele o fac în cadrul statelor proprii. Totuşi, măsurile pe care le adoptă nu încetează a fi, pe baza acestor considerente, măsurile popoarelor înseşi ori a deveni măsuri ale legiuitorilor statelor").

[11] Art. V stabileşte: „Congresul, ori de câte ori două treimi din ambele Camere consideră necesar, propune amendamente la această Constituţie sau, la cererea legiuitorilor reprezentând două treimi din statele respective, convoacă o Convenţie în vederea propunerii de amendamente, care, în oricare dintre cazuri, sunt valabile din toate punctele de vedere, ca parte din Constituţie, dacă sunt ratificate de puterile legislative reprezentând trei pătrimi din statele respective, ori de Convenţiile reprezentând trei pătrimi din acestea, Congresul putând propune una sau alta dintre metodele de ratificare; condiţia este ca nici un amendament să nu fie depus înainte de anul 1808 cu privire la prima şi a patra clauză din secţiunea a noua a primului articol şi ca nici unul dintre state, fără consimţământul propriu, să nu poată fi lipsit de votul său egal în Senat."

[12] Metoda de depunere a amendamentelor l-a determinat pe Dicey să conchidă că „suveranitatea legislativă a Statelor Unite rezidă în acele camere legislative ale statelor care formează un singur agregat reprezentând trei pătrimi din statele respective, în orice moment al uniunii"(cf. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Liberty Fund, 1982), 81).

ale statelor.[12] Astfel, odată ce Constituţia a intrat în vigoare, capacitatea de a o modifica nu era „nici pe de-a-ntregul *naţională*, nici complet [*internaţională*]." „Dacă ar fi fost complet naţională, autoritatea supremă şi ultimă ar fi rezidat în *majoritatea* poporului uniunii; iar această autoritate ar fi fost competentă oricând, similar aceleia a majorităţii din orice societate naţională, să modifice ori să desfiinţeze orânduirea întemeiată. Pe de altă parte, dacă ar fi fost pe de-a-ntregul [internaţională], atunci aprobarea fiecărui stat ar fi fost esenţială pentru orice modificare care s-ar fi aplicat tuturor."[13] După ce a analizat originea şi caracterul Constituţiei de la 1787, Madison a trecut apoi la cel de-al doilea aspect al structurii constituţionale de la 1787. Cu privire la dimensiunea *instituţională*, a rezultat următoarea descriere. Puterea legislativă a noii uniuni era compusă din două ramuri. Camera Reprezentanţilor era aleasă de întregul popor american, ca indivizi, constituind, ca atare, ramura „naţională" a puterii politice centrale.[14] Senatul, pe de altă parte, reprezenta statele în calitate de „societăţi politice şi egale"[15]. Iar, respectând egalitatea lor suverană, Senatul era privit ca un organism internaţional. Fiecare lege avea nevoie de aprobarea majorităţii poporului şi a majorităţii statelor. În general, structura puterii centrale avea, astfel, un „caracter mixt care prezenta cel puţin tot atâtea caracteristici [*internaţionale*], câte *naţionale*".[16]

În sfârşit, *The Federalist* analiza şi o a treia dimensiune a noii ordini constituţionale. Din punct de vedere material, competenţele regimului politic central au manifestat atât trăsături naţionale, cât şi internaţionale. Din perspectiva *sferei lor de aplicare*, cu siguranţă ele nu erau naţionale, întrucât ideea de regim politic naţional implica competenţa asupra tuturor domeniilor acestuia. Astfel, „regimul propus nu poate fi considerat unul *naţional*, deoarece jurisdicţia sa se extinde numai asupra unor anumite domenii, lăsând statelor respective o suveranitate reziduală şi inviolabilă asupra tuturor celorlalte materii".[17] Cu toate acestea, *caracterul* puterilor regimului central era în esenţă „naţional". Distincţia între o confederaţie (internaţională) şi un

[13] Madison, *The Federalist nr. 39* (supra n. 5), 186-187.

[14] Structura „naţională" a Camerei Reprezentanţilor nu a fost imediat creată de Constituţia de la 1787. Art. I alin. 4 prevedea: „Perioadele, locurile şi modalitatea de alegere a senatorilor şi reprezentanţilor se stabilesc în fiecare stat de către puterea legislativă a acestuia; însă, Congresul poate oricând să adopte ori să modifice aceste reguli, cu excepţia locurilor de alegere a senatorilor." Potrivit lui H. Wechsler (cf. „The Political Safeguards of Federalism: The Role of States in the Composition and Selection of the National Government", în *Columbia Law Review* vol. 54, nr. 4, 1954, 543-546: „Deşi Camera trebuia să fie „marele depozitar al principiului democratic al statului", spre deosebire de Senat care avea o funcţie de forum al statelor, oamenii reprezentaţi în funcţie de numărul lor erau aceia aparţinând statelor"). Prima lege electorală naţională pentru Cameră a fost adoptată abia în 1842.

[15] Madison (supra n. 5), 185. În *The Federalist nr. 62*, Madison adaugă (*ibidem*, 301): „Se poate remarca, în acest sens, că votul egal acordat fiecărui stat constituie o recunoaştere constituţională imediată a porţiunii de suveranitate rămase în statele individuale, dar şi un instrument de păstrare a acelei suveranităţi reziduale. Până în prezent, egalitatea n-ar fi trebuit să fie mai puţin convenabilă statelor mari, decât statelor mici, deoarece acestea nu sunt mai puţin preocupate să se apere, prin orice mijloace oportune, faţă de o cristalizare neadecvată a statelor într-o singură republică".

[16] *Ibidem*, 185.

[17] *Ibidem*, 186. *The Federalist nr. 45* a putut susţine în mod just că „puterile delegate de către Constituţia propusă regimului federal sunt puţine şi determinate", pe când „acelea care rămân în competenţa statelor sunt numeroase şi nedefinite" (*ibidem*, 227).

regim național era aceea că „în cadrul celei dintâi, competențele aparțin organismelor politice care alcătuiesc confederația, în calitatea lor de entități politice; în cadrul celei din urmă, competențele aparțin cetățenilor care alcătuiesc națiunea, în calitatea lor de persoane individuale."[18] Constituția de la 1787 a permis puterii politice centrale să acționeze în mod direct asupra indivizilor și de aceea a intrat în sfera națională.

În lumina acestor trei dimensiuni constituționale, *The Federalist* a concluzionat că structura constituțională generală a Constituției de la 1787 nu era „în termeni stricți, nici o constituție națională, nici una [internațională], ci un amestec al celor două caracteristici".[19] Puterea politică centrală forma un „regim mixt".[20] Acesta se situa pe un „teren de mijloc".[21]

Acest format mixt al structurii constituționale a Statelor Unite ale Americii ajunsese să fie identificat cu principiul federal. O analiză celebră îi aparține lui Alexis de Tocqueville, care a prezentat noile idei unui auditoriu european mai larg.[22] Analiza sa influentă cu privire la caracterul uniunii americane o descria pe aceasta ca „un teren de mijloc" situat între coaliția internațională și regimul politic național. Natura mixtă a uniunii americane se reflecta, potrivit lui Tocqueville, în special în componența legiuitorului central. Uniunea nu era nici o coaliție internațională, în care statele ar fi rămas pe un picior perfect de egalitate – suverană –, nici un regim politic național; întrucât, dacă „locuitorii Statelor Unite ar fi fost considerați ca aparținând uneia și aceleiași națiuni, atunci ar fi fost firesc ca majoritatea cetățenilor Uniunii să facă legile" *.

Constituția din 1787 a ales „calea de mijloc", *„care a reunit cu forța două sisteme teoretic ireconciliabile"*.[23] La această cale de mijloc se ajunsese și din perspectiva competențelor puterii politice: „Suveranitatea Statelor Unite este împărțită

---

[18] *Ibidem*, 186. În *The Federalist nr. 15,* îl auzim pe Hamilton spunând (*ibidem*, 67): „Viciul mare și radical în construcția actualei confederații se află în principiul puterii de legiferare aparținând statelor, în calitatea lor de persoane juridice sau colective, diferite de indivizii care le alcătuiesc. Deși acest principiu nu este valabil pentru toate competențele delegate uniunii, el penetrează și guvernează acele domenii de care depinde eficiența tuturor celorlalte." Conform aceluiași autor în *The Federalist nr. 16* (*ibidem*, 74): „Ea nu trebuie să necesite puteri de legiferare intermediare; ci trebuie să fie împuternicită să utilizeze forța instanțelor ordinare pentru a-și pune în aplicare propriile rezoluții. Suveranitatea autorității naționale trebuie să se manifeste prin intermediul instanțelor de judecată."

[19] *Ibidem*, 187

[20] *The Federalist nr. 40* – titlul.

[21] Scrisoarea lui J. Madison către G. Washington din 16 aprilie 1787: „Având în vedere că independența individuală a statelor este complet ireconciliabilă cu suveranitatea lor comună și că o consolidare a întregului într-o simplă republică ar fi pe cât de nepotrivită, pe atât de imposibilă, am reflectat la un soi de teren de mijloc, care ar putea sprijini imediat supremația cuvenită autorității naționale, fără să excludă autoritățile locale, acolo unde acestea pot fi utile de pe poziția de subordonare."

[22] A. de Tocqueville, *Democracy in America* (P. Bradley, ed.) (Vintage, 1954), vol. I. [Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, Editura Humanitas, București, 1995, traducere din limba franceză Magdalena Boiangiu și Beatrice Staicu; n.t.]

* Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, traducere în limba română, cit. *supra*, vol. I, p. 172: „Dimpotrivă, din momentul în care se considera că toți locuitorii Statelor Unite alcătuiesc un unic și același popor, era firesc ca numai majoritatea cetățenilor să aibă rolul decisiv". [n.t.]

[23] *Ibidem,* 122-123 (s.a.).

între uniune şi state, în timp ce în Franţa ea este nedivizată şi compactă." Americanii au un regim federal, pe când francezii au un regim naţional."[24] În realitate, unicul ţel al Constituţiei de la 1787 „era divizarea autorităţii suverane în două părţi": „Într-una se afla controlul tuturor intereselor generale ale uniunii, iar în cealaltă, controlul intereselor speciale ale statelor componente".[25] Calitatea principală a competenţelor uniunii era efectul lor direct: similar puterii politice de la nivelul statelor, puterea politică de la nivelul uniunii putea acţiona direct asupra indivizilor.

Suveranitatea – care îşi avea sursa ultimă în ceva – era privită astfel ca delegată şi divizată între *două* niveluri de decizie politică. Fiecare stat renunţa la o parte din suveranitatea proprie,[26] în timp ce regimul politic naţional rămânea „incomplet". Şi pentru că ambele niveluri de decizie politică se bucurau de puteri care erau „suverane", noul federalism era identificat cu ideea că „două suveranităţi se află cu necesitate una în prezenţa celeilalte".[27] * Federalismul implica un regim politic *dual*, o suveranitate *dublă* şi, de asemenea, o cetăţenie *dublă*.[28]

2. Tradiţia constituţională europeană: dreptul naţional *versus* dreptul internaţional

Fiind o victimă a obsesiei secolului al XIX-lea cu privire la statele suverane,[29] teoreticienii dreptului constituţional european ajunseseră să respingă ideea unei suveranităţi duale sau divizate. Suveranitatea era indivizibilă. Într-o uniune de state, aceasta putea rezida în state, caz în care uniunea era o organizaţie internaţională; ori suveranitatea putea rezida în nivelul uniunii, situaţie în care uniunea era un stat „federal". Federalismul era astfel conceput în termenii statului suveran. În cadrul acestei tradiţii europene, federalismul ajunsese să se raporteze la transferul constituţional al puterii în cadrul naţiunii suverane.[30] O federaţie era un stat federal.

---

[24] *Ibidem,* 128.

[25] *Ibidem,* 151.

[26] *The Federalist nr. 42* ridiculizase teoria conform căreia suveranitatea absolută rămânea statelor:„componentele confederaţiei se străduiseră în mod nesăbuit să realizeze imposibilul; să reconcilieze suveranitatea parţială a uniunii cu suveranitatea completă a statelor; să răstoarne o axiomă matematică, scăzând o parte fără a afecta întregul" (Hamilton şi alţii (supra n. 5), 206).

[27] A. de Tocqueville, *Democracy in America* (supra n. 22), 172.

* Alexis de Tocqueville, *Despre democraţie în America*, traducere în limba română, cit. *supra*, vol. I, p. 223: „Acest sistem confruntă inevitabil două suveranităţi". [n.t.]

[28] Cu privire la conceptul de cetăţenie dublă în ordinile juridice federale, a se vedea: O. Beaud, „The Question of Nationality within a Federation: a Neglected Issue in Nationality Law", în R. Hansen şi P. Weil (ed.), *Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe* (Berghahn Books, 2002), 314.

[29] M. Koskenniemi, *From Apology to Utopia* (Cambridge University Press, 2005), capitolul 4.

[30] D. J. Elazar, Constitutionalizing Globalization: *The Postmodern Revival of Confederal Arrangements* (Rowman & Littlefield, 1998), 39: „Federaţia, într-adevăr, este federalismul aplicat puterii împărţite pe cale constituţională în cadrul regimului politic al unei singure naţiuni. Federaţia a devenit sinonimă cu federalismul modern, deoarece epoca modernă a fost aceea a statului-naţiune când, în majoritatea lumii moderne, idealul era crearea unui singur stat centralizat, cu o suveranitate indivizibilă pentru a servi popoare şi naţiuni individuale".

Această diminuare „națională" a principiului federal a cenzurat însăși ideea de „federație de state". Pentru a explica originea filosofică a tradiției europene,[31] vom analiza mai întâi polarizarea conceptuală dintre confederația (internațională) și federația (națională), care a apărut ca rezultat al ideii de stat suveran. Această secțiune prezintă ulterior două critici timpurii ale tradiției constituționale europene.

(a) Polarizarea conceptuală: „confederaţie" versus „federaţie"

Constituționalismul european a insistat asupra indivizibilității suveranității.[32] Ideea absolută despre suveranitate ajunsese să funcționeze ca o prismă care neglija toate nuanțele relative din cadrul unei structuri juridice mixte ori compuse. Rezultatul era polarizarea conceptuală exprimată în distincția între două categorii idealizate: o uniune de state era *fie* o „confederație de *state*", *fie* un „*stat* federal". *Tertium non datur*: o a treia posibilitate era exclusă.[33]

Cum a definit gândirea federală europeană „confederația" sau „organizația internațională"? Se spunea că o uniune (internațională) era formată pe baza unui tratat internațional ordinar. Deoarece era un tratat internațional, statele își păstrau suveranitatea și, odată cu aceasta, dreptul de denunțare și secesiune. „Denunțarea și secesiunea, absolut interzise în cadrul statului unitar sau federal, rezultă, în mod logic, din natura confederației în calitate de entitate creată prin tratat. Un stat suveran nu poate fi obligat necondiționat și permanent."

„Confederația este o creație a dreptului internațional. Cu toate acestea, dreptul internațional nu cunoaște alte subiecte de drept în afara statelor. Confederația nu este un stat și, ca atare, nu poate constitui un subiect de drept internațional."[34] Întrucât confederația nu era un subiect de drept internațional, ea nu putea fi autoarea obligațiilor juridice; astfel, consecința era că statele membre *însele* erau autoarele

---

[31] În secolul al XIX-lea, Germania și Elveția erau entitățile federale ale Europei. Austria și Belgia s-au adăugat acestora în secolul al XX-lea. Cu privire la istoria constituțională a gândirii federale germane, a se vedea: E. Deuerlein, *Föderalismus: Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips* (List, 1972). Cu privire la istoria constituțională a federalismului elvețian, a se vedea: A. Kölz, *Neue Schweizerische Verfassungsgeschichte* (Stämpfli, 1992 și 2004). Secțiunea următoare se concentrează asupra istoriei constituționale germane.

[32] Un „reprezentant" britanic, unul francez și unul german ar fi îndeajuns pentru a sprijini acest aspect: cf. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (supra n. 12), 3: „În cadrul Constituției britanice, Parlamentul este puterea legislativă suverană la modul absolut."; R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État* (E. Maulin, ed.) (Dalloz, 2003), 139-40: „La souveraineté est entière ou elle cesse de se concevoir. Parler de souveraineté restreinte, relative ou divisée, c'est commettre une contradiction in adjecto. [...] Il n'est donc pas possible d'admettre dans l'État fédéral un partage de la souveraineté[.]" („ Suveranitatea ori este deplină ori încetează să mai existe. A vorbi despre suveranitate restrânsă, relativă sau divizată, înseamnă a comite o contradicție în termeni. [...] Prin urmare, nu este posibil să admitem că în cadrul statului federal are loc o partajare a suveranității[.]"); și P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches* (Scientia, 1964), 73: „die Souveränität eine Eigenschaft absoluten Charakters ist, die keine Steigerung und keine Verminderung zuläßt". („suveranitatea are caracter absolut, fapt ce nu permite nici o adăugare și nici o diminuare").

[33] Acest mecanism logic este cunoscut și sub denumirea de „legea terțului exclus".

[34] G. Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (W. Pauly, ed.) (Keip, 1996), 175, la 178 (traducerea din germană în engleză aparține lui R. Schütze).

[35] *Ibidem*, 176.

comandamentelor uniunii.[35] Uniunea era astfel privită ca lipsită de puteri proprii. Ea beneficia numai de o exercitare „în comun"a puterii de *stat*. Din această perspectivă a dreptului internaţional, confederaţia nu era o „entitate" autonomă, ci pur şi simplu o „relaţie" între statele suverane.

Cum a definit gândirea federală europeană conceptul de „stat federal"?

Statul federal era privit ca un *stat*; şi, ca atare, el era suveran – chiar dacă unificarea naţională rămânea „incompletă". Întrucât statul federal era la fel de suveran ca un stat unitar, diferenţele constituţionale între cele două state erau reduse la „caracteristicile superficiale ale suveranităţii". Într-adevăr, revenea teoreticienilor europeni sarcina de a face ca „statul federal" să semene cu suratele sale unitare. Acest lucru a fost realizat prin intermediul mecanismelor ingenioase de „interpretare" juridică. Un prim argument susţinea că, în momentul în care se formează uniunea, statele îşi pierd întreaga lor suveranitate. *Constituţia federală* le „reîntemeiază" *în calitate de state membre*. Aceste state membre sunt state non-suverane.[36] Însă, în măsura în care criteriul suveranităţii nu mai poate fi utilizat ca emblemă a statalităţii, cum s-ar mai justifica atunci denumirea acestor entităţi federate ca „state"? Căutarea unui criteriu care să distingă „*statele* membre" de „unităţile administrative" a determinat gândirea constituţională europeană să insiste asupra existenţei unor puteri legislative *exclusive*.[37] Conform unei explicaţii succinte ale uneia dintre cele mai ilustre minţi ale gândirii juridice din secolul al XIX-lea: „Pe măsură ce supremaţia statului federal se extinde, statele membre îşi pierd caracterul lor de „state". Şi invers: „Pe măsură ce statele membre se bucură de domenii exclusive, şi numai în această măsură, ele îşi păstrează caracterul lor de state".[38]

Să privim la cel de-al doilea argument care a fost dezvoltat în vederea minimalizării diferenţelor între statul federal şi statul unitar. Într-un stat federal, puterile sunt împărţite între statul federal şi statele membre. Însă, dacă elementul caracteristic al unui *stat* membru era posesia unei puteri legislative exclusive, cum putea statul federal să fie considerat suveran? Răspunsul european la această întrebare era că toate puterile derivau în ultimă instanţă de la statul federal, întrucât acesta se bucura de „competenţa competenţelor" (*Kompetenz-Kompetenz*).[39] Această idee a transferat concepţia unitară asupra suveranităţii în context federal: „Indiferent de împărţirea în fapt a competenţelor, statul federal îşi păstrează caracterul de stat suveran; şi, ca atare, el conţine potenţial în sine toate puterile suverane, chiar şi pe acelea a căror exercitare autonomă a fost delegată statelor membre".[40] Dacă statul federal este suveran, el trebuie împuternicit să modifice *unilateral* propria constituţie.

„Puterea de revizuire a propriei constituţii derivă din însuşi conceptul de stat suveran". „Un stat, a cărui existenţă depinde de bunăvoinţa membrilor săi, nu este un

---

[36] A. Hänel, *Deutsches Staatsrecht* (Duncker & Humblot, 1892), 802-803.

[37] Jellinek (supra n. 34), 43-44.

[38] G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (Springer, 1922), 771-772 (traducerea din germană în engleză aparţine lui R. Schütze).

[39] Una dintre cele mai bune analize cu privire la conceptul de Kompetenz-Kompetenz o regăsim în Hänel, *Deutsches Staatsrecht* (supra n. 36), 771-806.

[40] Jellinek, *Die Lehre von den Staatenverbindungen* (supra n. 34), 290-291 (traducerea din germană în engleză aparţine lui R. Schütze).

[41] *Ibidem*, 295-296 (traducerea din germană în engleză aparţine lui R. Schütze).

stat suveran; deoarece suveranitatea înseamnă independenţă."[41]

Statul federal era considerat, prin urmare, împuternicit să „naţionalizeze" competenţele care erau exclusiv rezervate statelor membre, conform constituţiei federale – chiar şi împotriva voinţei statelor federate. Prin intermediul acestui proces de „centralizare", statele membre îşi pierdeau gradual „statalitatea"; iar, întrucât capacitatea de a modifica constituţia era nelimitată,[42] se considera că statul federal deţinea „competenţa competenţelor" prin care se putea preface, în mod legal, într-un stat unitar.

„Existenţa statelor membre în cadrul uniunii nu este, ca atare, o piedică în calea voinţei federale. Într-adevăr, opţiunea de a transforma statele membre în simple unităţi administrative relevă, în modul cel mai clar, caracterul suveran al statului federal." „Negarea acestei opţiuni juridice de a transforma statul federal într-un stat unitar, prin intermediul amendamentului constituţional, implică negarea caracterului suveran şi, prin urmare, caracterului statal al statului federal."[43] În ultimă instanţă, tradiţia europeană a pus semnul egalităţii între statul federal şi statul unitar descentralizat.[44] Federalismul era un fenomen pur „naţional".

(b) Critica timpurie: tradiţia europeană şi genul federal (lipsă)

Polarizarea conceptuală a principiului federal în două manifestări specifice – confederaţia (internaţională) şi federaţia (naţională) – a structurat mare parte din dezbaterile europene ale secolului al XX-lea. Şi totuşi, au existat două critici timpurii remarcabile ale acestei tradiţii. Acestea nu puteau fi mai diferite în ceea ce priveşte perspectiva lor juridică. Hans Kelsen a abordat principiul federal, *din punct de vedere juridic*, cu instrumentele propriei „teorii pure a dreptului", în timp ce Carl Schmitt s-a concentrat asupra caracterului *politic* al ordinilor federale.[45]

În 1920, printr-o analiză de pionierat asupra principiului suveranităţii şi naturii dreptului internaţional, Kelsen a torpilat incoerenţele şi tautologiile inerente curentului federal european.[46] În timp ce rămânea loial ideii de suveranitate indivizibilă,[47] Kelsen

---

[42] Hänel (supra n. 36), 776.

[43] Jellinek (supra n. 34), 304 şi 306 (traducerea din germană în engleză aparţine lui R. Schütze). Acest lucru nu a fost niciodată acceptat de către constituţionalismul american, a se vedea: *Texas v. White* (1868) 74 US 700 la 725: „Constituţia, în toate dispoziţiile sale, are în vedere o uniune indestructibilă alcătuită din state indestructibile." Respingerea unui stat federal omnipotent se poate întâlni astăzi şi în Constituţia germană modernă. Conform art. 79 alin. (3) din aceasta, „amendamentele aduse Legii fundamentale prin care s-ar afecta împărţirea federaţiei în landuri, participarea acestora de principiu la procesul legislativ [...] sunt inadmisibile".

[44] H. Triepel, *Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche* (Mohr, 1907), 81.

[45] Niciuna dintre aceste critici strălucite asupra tradiţionalului curent constituţional european nu s-a bucurat de prea mare influenţă în afara Germaniei după cel de-al Doilea Război Mondial. Acest lucru nu este surprinzător, poate, în lumina biografiei scandaloase a lui Schmitt din perioada post-Weimar. În situaţia lui Kelsen, motivul ar putea fi absenţa unei traduceri a lucrării *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* şi a traducerii dezamăgitor de comprimată a capitolului respectiv din *Allgemeine Staatslehre* în *The General Theory of Law and State*.

[46] H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts* (Mohr, 1920).

[47] *Ibidem*, 64-66.

ataca distincţia categorică între confederaţie şi stat federal. Din punct de vedere juridic, acestea aveau structură similară. Ceea ce distingea o entitate de cealaltă era numai gradul lor de (des)centralizare. Statul federal era o uniune pur si simplu mai „consolidată" sau mai „centralizată" decât confederaţia. O specie federală se contopeşte continuu în cealaltă.[48]

Ce însemna însă aceasta pentru distincţia între „tratat" şi „constituţie"? Pentru Kelsen, „tratatul şi constituţia nu sunt concepte ce se exclud reciproc", deoarece conţinutul unui tratat poate fi o constituţie. „Statul federal poate, astfel, să aibă o constituţie şi totuşi să fie întemeiat pe un tratat internaţional, în aceeaşi măsură în care confederaţia are propria constituţie care poate, de asemenea, să fie creată printr-un tratat."[49] Nu exista astfel nicio diferenţă inerentă sau obiectivă între „tratat" şi „constituţie" în ceea ce priveşte originea lor; ceea ce era diferit era trăirea *emoţională* faţă de acestea. Suveranitatea se află în ochii celui care priveşte, iar, pentru comunităţile sociale, aceasta era o chestiune de psihologie socială. Suveranitatea şi supremaţia erau chestiuni „emoţionale" şi, ca atare, ele se situau dincolo de analiza normativă.[50] Distincţia categorică între „tratat" şi „constituţie", susţinută de tradiţia federală europeană, se baza pe o tautologie:

„Ceea ce contează nu este dacă tratatul creează o ordine juridică – orice tratat face acest lucru – ci dacă ordinea juridică creată este considerată ca ordine juridică parţială ori ca ordine juridică totală. Diferenţa decisivă între cele două constă în aceea dacă construcţia juridică a forţei obligatorii a tratatului [...] este considerată a proveni dintr-o ordine juridică „mai înaltă", adică mai generală – în cazul nostru: din principiul juridic „*pacta sunt servanda*" al ordinii juridice internaţionale; sau dacă construcţia juridică postulează că ordinea creată prin tratatul însuşi este sursa cea mai înaltă. În acest ultim caz, forţa obligatorie a ordinii tratatului derivă dintr-o „ipoteză a originalităţii". Prin urmare, nu ar trebui să se treacă cu vederea faptul că tratatul ca atare, adică o reunire de voinţe, nu este niciodată „constitutiv". „Constitutivă", adică, sursa ultimă a validităţii şi forţei juridice, este în primul caz „ipoteza dreptului internaţional", cu alte cuvinte, ideea că deasupra părţilor contractante stă o ordine juridică mai înaltă; iar în ultimul caz, „ipoteza originalităţii". Când unii se referă la tratatul de instituire a statului federal ca la un act „constitutiv", acest lucru relevă numai decât dorinţa de a disocia tratatul de ordinea juridică internaţională – fiind situat deasupra statelor şi, pe cale de consecinţă, şi deasupra ordinii juridice centrale create de statele membre – negând calitatea sa de fundamentare pentru ordinea juridică a statului federal. Mai mult încă, ipoteza primatului dreptului internaţional este respinsă astfel încât tratatul şi ordinea juridică pe care acesta o creează – o ordine juridică care, din perspectiva dreptului internaţional, ar fi o ordine juridică parţială – să fie postulate drept suverane, adică, similar statului în sensul doctrinei dominante a suveranităţii. Primatul acestei ordini juridice a statului este prezumat dintru început

[48] *Ibidem*, 195: „eine Form kontinuierlich in die andere übergeht".

[49] *Ibidem*.

[50] Din punctul meu de vedere, aceasta este însăşi esenţa teoriei lui Kelsen asupra suveranităţii şi a normei „fundamentale" (*ibidem*, 15).

[51] H. Kelsen, *Allgemeine Staatslehre* (Springer, 1925), 197-8 (traducerea din germană în engleză aparţine lui R. Schütze).

[...]".[51]

Acest atac asupra caracterului tautologic al curentului federal european fusese secondat de o a doua critică, la fel de strălucită: teoria federală a lui Carl Schmitt.[52]

Schmitt era de acord cu Kelsen că dezbaterea europeană se concentrase în mod excesiv asupra diferențelor închipuite între două *specii* ale principiului federal.[53] Aceasta uitase, astfel, să acorde atenție *genului* federal din care izvora ambele specii. Care era caracteristica *generală* comună celor două manifestări *specifice* ale principiului federal? Ce aveau în comun „*confederația*" și „statul *federal*"? Aceste întrebări priveau principiul „federal" ca atare.

Prin urmare, ce era federalismul? Uniunea federală era „o uniune permanentă bazată pe un acord voluntar al cărui obiect este conservarea politică a membrilor săi". Fundamentul normativ al unei atari uniuni federale era „tratatul federal". „Tratatul federal" era un „tratat *constituțional*". Acesta era un tratat prin care se „modifica statutul politic al fiecărui membru federat în vederea realizării scopului comun". Tratatul federal era un tratat internațional cu caracter constituțional.[54] „Încheierea sa este un act de putere constituantă. Conținutul său stabilește constituția federală și formează, în același timp, parte din constituția fiecărui stat membru."[55] Caracterul dual al oricărei federații situate pe terenul de mijloc între ordinea internațională și cea națională se reflecta astfel în natura dual a documentului său de fundamentare. „Tratatul federal" se afla între tratatul internațional și constituția națională. Fiecare federație era astfel creația dreptului internațional *și* a celui național.[56]

Ce distingea, atunci, federația de o organizație internațională? Spre deosebire de coalițiile internaționale, fiecare uniune federală avea „o voință comună și, ca atare, propria sa existență *politică*".[57] Ce distingea federația de statul ordinar? Spre deosebire de statul unitar, federația se caracteriza prin *dualism* politic. „În fiecare uniune federală coexistă două tipuri de organisme politice: existența întregii federații și existența individuală a fiecărui membru federal. Ambele tipuri de existență politică trebuie să rămână coordonate pentru ca uniunea federală să rămână vie." Fiecare uniune federală trăiește în permanență într-un „echilibru existențial". „Această incertitudine existențială va crea prea multe conflicte ce se vor cere soluționate". Pentru ca echilibrul existențial să rămână viu, conflictul cu privire la sediul suveranității trebuie să rămână totuși „suspendat". Poate fi ridicată problema suveranității, însă ea nu trebuie soluționată niciodată. Numai tăcerea constituțională cu privire la sediul suveranității *perpetuează*

---

[52] C. Schmitt, *Verfassungslehre* (Duncker & Humblot, 2003), partea a IV-a: „Verfassungslehre des Bundes", 361-91.

[53] *Ibidem*, 366.

[54] *Ibidem*, 367 și 368 (traducerea din germană în engleză aparține lui R. Schütze): „zwischenstaatlicher Statusvertrag", „Bundesvertrag" și „Verfassungsvertrag".

[55] *Ibidem.*

[56] *Ibidem*, 379: „Jeder Bund ist als solcher sowohl völkerrechtliches wie staatsrechtliches Subjekt".

[57] *Ibidem*, 371 (s.a.; traducerea din germană în engleză aparține lui R. Schütze). Pentru Schmitt, federația și membrii săi sunt organisme „politice". Cu privire la definiția lui Schmitt referitoare la termenul „politic", a se vedea: C. Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (Duncker & Humblot, 1996).

[58] Schmitt, *Verfassungslehre* (supra n. 52), 376-8 (cf. traducerea din germană în engleză aparține lui R. Schütze). Pentru ca această tăcere să rămână, ar trebui stimulată omogenitatea de interese. Acest

echilibrul federal.[58] Dacă problema suveranității ar fi soluționată – în mod definitiv – în favoarea uniunii, atunci aceasta ar avea existență politică. „Uniunea" s-ar transforma într-un stat suveran, a cărui structură juridică ar fi federală, dar a cărui substanță nu ar fi. Invers, dacă problema suveranității ar fi soluționată – în mod definitiv – în favoarea statelor membre, atunci existența politică a federației ar dispărea, iar uniunea s-ar dizolva într-o coaliție internațională. În acest fel, ambivalența normativă ce încadrează sediul suveranității se află la temelia tuturor federațiilor reale.[59]

3. Uniunea Europeană în lumina tradiţiei constituţionale americane

Tradiția americană identificase Statele Unite din 1787 cu terenul de mijloc dintre regimul juridic internațional și cel național. În perioada clasică a dreptului european, Uniunea Europeană era într-adevăr descrisă ca un hibrid care era așezat „între dreptul național și dreptul internațional".[60] „[Uniunea] este o structură nouă situată la granițele între dreptul intern și cel dreptul internațional."[61] Ea „nu este nici confederație internațională, nici stat federal." „Ea combină în mod simultan caracteristicile ambelor tipuri de relații statale, formând astfel un *amestec compozit*".[62] Cum se manifesta însă acest amestec compozit? Care erau trăsăturile sale „naționale" și „internaționale"?[63] Constituționalismul american a oferit o abordare analitică răsunătoare cu privire la aceste întrebări. Refuzând a se concentra asupra metafizicii suveranității, s-au evidențiat

---

lucru fusese deja subliniat de Tocqueville (supra n. 22), 175-176: „Întrucât legiuitorii nu pot preveni coliziunile periculoase care au loc între cele două suveranități coexistente în regimul federal, obiectivul lor principal ar trebui să fie nu numai descurajarea statelor confederate de a se angaja în război, cât și încurajarea acelor dispoziții care duc la pace." „O anumită uniformitate a civilizației nu este mai puțin necesară pentru durabilitatea unei confederații, decât uniformitatea de interese a statelor care o compun." [Alexis de Tocqueville, *Despre democrație în America*, traducere în limba română, cit. *supra*, vol. I, p. 227-228: „Deoarece legiuitorii nu pot împiedica să apară, între cele două suveranități pe care sistemul federal le pune față în față, ciocniri periculoase, e necesar ca la eforturile lor, menite să întoarcă popoarele confederate de pe calea războiului, să se adauge dispoziţiuni specifice care să-i ducă pe cea a păcii". „Pentru ca o confederație să poată dăinui un timp mai îndelungat, o civilizație omogenă e la fel de necesară ca și nevoile diverselor popoare care o compun".; n.t.]

[59] Schmitt, *Verfassungslehre* (supra n. 52), 378.

[60] C. Sasse, „The Common Market: Between International and Municipal Law", în *Yale Law Journal*, vol. 75, 1965-1966, 695; precum și P. Hay, „The Contribution of the European Communities to International Law", în *Proceedings of the American Society of International Law*, vol. 59, 1965, 195, la 99: „Contribuția Comunităților la științele juridice înlătură dihotomia rigidă dintre dreptul național și dreptul internațional."

[61] E. Van Raalte, „The Treaty Constituting the European Coal and Steel Community", în *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 1, 1952, 73, 74.

[62] L.-J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften* (Nomos, 1977), 332 (traducerea din germană în engleză aparține lui R. Schütze).

[63] În subsecțiunea următoare, termenii „internațional" și „național" vor fi utilizați ca termeni analitici. Primul se referă la o structură voluntară și orizontală care recunoaște egalitatea suverană a statelor; cea din urmă vizează o structură ierarhică și verticală în cadrul statului unitar. Chiar dacă noțiunea „unitar" este mai puțin încărcată de conotații simbolice comparativ cu noțiunea „național", vom utiliza acest ultim termen în vederea facilitării unei comparații cu discuția lui Madison asupra structurii mixte a uniunii americane.

trei dimensiuni analitice: dimensiunea de fundamentare, cea instituțională și dimensiunea funcțională. Prima se referă la originea și natura noii ordini juridice; a doua privește componența regimului politic; în timp ce a treia tratează domeniile de aplicare și caracterul competențelor federației. Această abordare se poate dovedi fructuoasă pentru o analiză juridică a Uniunii Europene.

(a) Dimensiunea de fundamentare: „tratatul constituțional" european

Uniunea Europeană era concepută ca o organizație internațională. Certificatul său de naștere era un tratat internațional. Formarea sa fusese „internațională – similar uniunii americane. Cu toate acestea, spre deosebire de uniunea americană, tratatele europene au fost ratificate de către *legiuitorii* naționali – nu de către popoarele naționale – ai statelor membre. Din punct de vedere genetic, tratatele sunt „legislative", nu constituționale.[64] Originea acestui „tratat" (legislativ) exclude oare în mod categoric ideea de „constituție" europeană? Aceasta nu este o chestiune de necesitate logică. Și de îndată ce vom accepta că statutul unei norme juridice depinde de funcția pe care societatea i-o atribuie,[65] vom constata că e dificil a nega că tratatele europene au fost ridicate la rang constituțional. Ele au evoluat într-un „tratat-constituție".[66] Curtea Europeană de Justiție a insistat asupra „autonomiei" normative a ordinii juridice europene, iar această „ipoteză de originalitate" a tăiat cordonul ombilical cu ordinea juridică internațională.[67]

Această emancipare s-a manifestat prin următoarele fapte juridice. În primul rând, contrar regimului normativ care guvernează tratatele internaționale, Curtea Europeană de Justiție a insistat asupra caracterului „unilateral" al dreptului european: un stat membru nu putea invoca încălcarea dreptului european de către un alt stat membru pentru a justifica o derogare de la obligațiile care îi reveneau prin tratate.[68] În al doilea rând, Curtea Europeană de Justiție a insistat asupra supremației dreptului Uniunii asupra întregului drept național, inclusiv asupra dreptului constituțional

---

[64] Este dificil – dacă nu imposibil – să acceptăm că „tratatele fondatoare, precum și fiecare amendament la care guvernele au achiesat, constituie expresia directă a voinței comune a popoarelor [naționale] ale Uniunii" (I. Pernice, „Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?", CML Rev , vol. 36, 1999, 703-717 (s.a.)). Ratificările naționale – cu excepția câtorva state membre – sunt numai expresia indirectă a voinței comune a popoarelor naționale ale Uniunii. Consimțământul național este tipic exprimat prin legiuitorii naționali. Este tot atât de dificil să acceptăm că aceste ratificări ar trebui considerate „drept exercitarea în comun a puterii constituante de către popoarele statelor participante" (*ibidem*, 717 (s.a.)). Această teorie nu explică modul în care fiecare act național unilateral se transformă în cele din urmă într-un act colectiv.

[65] Cu privire la acest aspect, a se vedea analiza lui Kelsen (supra n. 51).

[66] E. Stein utilizează sintagma „tratat-constituție" (a se vedea: „Toward Supremacy of Treaty - Constitution by Judicial Fiat: on the Margin of the Costa Case", în *Michigan Law Journal*, vol. 63, nr. 5, 1964, 491).

[67] Cu privire la cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], 585, a se vedea: capitolul 1 – secțiunea 2 de mai sus.

[68] Cf. cauzele conexate 90-91/63, *Comisia/Luxemburg și Belgia*, ECR [1963], 625.

[69] Cf. cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR [1970], 1125.

național.[69] Acest lucru contrastează cu doctrina clasică a dreptului internațional din care doctrina supremației nu face parte.[70] Cu toate acestea, supremația absolută a dreptului european nu a fost acceptată de către toate statele membre. În paralel cu perspectiva *europeană*, coexistă o perspectivă *națională* asupra problematicii supremației.[71] Însă, existența unei perspective naționale asupra supremației dreptului european exclude oare caracterul „constituțional" sau „federal" al Uniunii Europene? Nu credem că este cazul. Ambivalența care încadrează supremația și suveranitatea poate fi considerată parte integrantă a caracterului *federal* al Uniunii. „Suspendarea" chestiunii supremației în Uniunea Europeană constituie însăși dovada coexistenței *politice* a două entități politice și, astfel, dovada federalismului activ al Uniunii. În al treilea rând, stabilind o legătură directă cu particularii, ordinea constituțională europeană a recunoscut chiar de la început o formă incipientă a cetățeniei europene.[72] Aceasta din urmă a fost explicit recunoscută odată cu introducerea oficială a „cetățeniei Uniunii" prin Tratatul de la Maastricht. Conform art. 9 TUE, „[e]ste cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru." Iar, în conformitate cu teoria federală, fiecare european va fi astfel cetățean a două ordini politice: „Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia".

Pentru a concluziona: din punctul de vedere al Curții Europene de Justiție și al majorității specialiștilor europeni, forța normativă a dreptului european nu mai derivă din fundamentele normative ale dreptului internațional. Ultimul fundament normativ din cadrul Uniunii Europene – „ipoteza originalității" sale sau „*Grundnorm*" – este constituit din tratatele europene ca atare. „Tratatul [U]E, deși a fost încheiat sub forma unui acord internațional, reprezintă totuși carta constituțională a unei [Uniuni] de drept [.]"[73] Deși au formă „internațională", tratatele europene au luat și o serie de caracteristici „naționale".

Ar putea oare această semi-natură „națională" să fie contestată de caracterul „internațional" al procedurii de revizuire ori de capacitatea statelor de a părăsi în mod voluntar Uniunea? Într-adevăr, revizuirea tratatelor continuă să necesite (de regulă) ratificarea de către toate statele membre, în conformitate cu cerințele constituționale naționale.[74] Dar, întrucât statele membre – împreună, în mod colectiv

[70] Cu privire la aceasta, a se vedea: capitolul 10 – secțiunea 1 lit. (a) pct. (i) mai jos.

[71] Cu privire la această perspectivă dual asupra supremației, a se vedea capitolul 10 – secțiunile 1 și 2 de mai jos.

[72] Pentru o opinie contrară, a se vedea: H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Mohr, 1972), 251.

[73] Avizul 1/91 (*AELS*), ECR [1991], p. I-6079, pct. 21. A se vedea și: cauza 294/83, *„Verzii"/ Parlamentul*, ECR [1986], p. 1339, pct. 23: „carta constituțională fundamentală".

[74] Cu privire la dispozițiile de revizuire, a se vedea: capitolul 1, concluzii. Introducerea procedurilor de revizuire simplificată prin Tratatul de la Lisabona a fost recent asociată cu Kompetenz-Kompetenz a Uniunii (a se vedea: G. Barrett, „Creation's Final Laws: The Impact of the Treaty of Lisbon on the „Final Provisions" of the Earlier Treaties", YEL, vol. 27, 2008, 3-15: „Din punct de vedere teoretic, toate acestea sunt de interes în măsura în care conferă o formă de *Kompetenz-Kompetenz* Uniunii Europene prin aceea că, pentru prima dată ele împuternicesc o instituție a Uniunii înseși – respectiv Consiliul European – să modifice tratatele.")

– rămân „artizanii tratatelor", statele membre luate individual și-au pierdut „competența-competențelor".[75] Din punct de vedere juridic, statele membre nu mai sunt competente să stabilească în mod unilateral limitele propriilor lor competențe.[76] În ceea ce privește dreptul de retragere din Uniune,[77] acesta nu constituie un argument împotriva caracterului federal al Uniunii Europene, ci un argument împotriva Uniunii ca stat federal. Aceasta deoarece statele suverane sunt acelea care în mod obișnuit interzic secesiunea, pe motiv că aceasta le-ar știrbi integritatea suverană.[78]

(b) Dimensiunea instituțională: o Uniune Europeană de state și popoare

Cum ar trebui să analizăm dimensiunea instituțională a Uniunii Europene? Principalele organisme legislative ale Uniunii sunt Parlamentul European și Consiliul. Cum ar trebui să le caracterizăm pe acestea, atât din perspectivă internațională, cât și națională, și ce ne spun ele despre natura legiuitorului european?

Componența Parlamentului European s-a modificat de-a lungul timpului. La început, el era o adunare de „reprezentanți ai *popoarelor statelor* reunite în Comunitate".[79] Această denumire era adecvată în măsura în care Parlamentul era alcătuit din „delegați desemnați de parlamentele respective dintre membrii acestora, în conformitate cu procedura stabilită de fiecare stat membru".[80] Cu toate acestea, componența Parlamentului s-a modificat spectaculos odată cu introducerea alegerilor directe.[81] Deși există în continuare elemente „internaționale", componența sa a evoluat în mod constant spre polul „național". Astăzi, Parlamentul European reprezintă în mod *direct* – chiar dacă distorsionat – poporul european.[82] Tratatul de la Lisabona

[75] H.P. Ipsen, „Europäische Verfassung – Nationale Verfassung", în *Europarecht*, vol. 22, 1987, 195-202: „Die staatliche Kompetenz-Kompetenz hat sich durch den Beitritt zur Gemeinschaft selbst beschränkt."

[76] A. von Bogdandy și J. Bast, „The European Union's Vertical Order of Competences: The Current Law and Proposals for its Reform", CML Rev, vol. 39, 2002, 227-237: „Statele membre individuale au pierdut dreptul de a-și stabili propriile competențe (Kompetenz-Kompetenz), deoarece nu le este permis să-și extindă în mod unilateral competențele, în detrimentul Uniunii. Deși statele membre, hotărând în comun în calitate de părți contractante, pot modifica tratatele, transferând competențe înapoi statelor membre, ele sunt obligate prin procedurile stabilite la art. 48 TUE."

[77] Dreptul de retragere este actualmente consfințit în mod expres la art. 50 alin. (1) TUE: „Orice stat membru poate hotărî, în conformitate cu normele sale constituționale, să se retragă din Uniune."

[78] Cu privire la secesiunea în dreptul (inter)național, a se vedea: L. C. Buchheit, Secession: *The Legitimacy of Self- Determination* (Yale University Press, 1978).

[79] Art. 137 CEE (s.a). Franța a preferat această formulare simbolică. Și pentru a ocroti indivizibilitatea Republicii Franceze, garantată prin art. 1 din Constituția de la 1958, ideea „mandatului reprezentativ" a fost de asemenea respinsă de Consiliul Constituțional în decizia din 1977 cu privire la Legea privind alegerile pentru Parlamentul European din 1976 (J.P. Jacqué, „La Souveraineté française et l'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct", în A. Bleckmann și G. Ress (ed.), *Souveränitätsverständnis in den Europäischen Gemeinschaften* (Nomos, 1980), 71).

[80] Art. 138 CEE.

[81] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 3 – secțiunea 2 lit. (a) mai jos.

[82] În prezent, tratatele europene alocă statelor membre un număr – nici egal, nici proporțional – de mandate și nu există încă o procedură electorală uniformă la nivel european. Pentru detalii, a se vedea: *ibidem.*

recunoaşte acest lucru în mod expres la art. 10 alin. (2) TUE: „Cetăţenii sunt reprezentaţi direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European". Astfel, ar fi greşit să pretindem că Parlamentul European reprezintă *popoarele* în capacitatea lor colectivă. El reprezintă un popor european – postulat din punct de vedere constituţional.[83] Componenţa „naţională" a Parlamentului se reflectă în modul său de luare a deciziilor, respectiv în votul cu majoritate.[84]

Din punctul de vedere al componenţei sale, Consiliul este un organism „internaţional". „Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă şi să exercite dreptul de vot."[85] Fiecare ministru naţional „îşi" reprezintă astfel guvernul propriu; iar, în situaţia în care deciziile se iau cu unanimitate, este respectată egalitatea suverană a statelor membre. Totuşi, tratatele europene prevăd, de asemenea, proceduri care încalcă conceptul internaţional de egalitate suverană. Încă de la început, acestea au permis Uniunii să acţioneze cu majoritatea (calificată) a statelor, iar atunci când o majoritate calificată a fost suficientă, statele membre şi-au împărţit voturile în funcţie – cu aproximaţie – de mărimea propriilor popoare.[86] (Strict vorbind, Consiliul nu reprezintă *statele* membre – o noţiune care implică *egalitatea* între ele – ci reprezintă *popoarele* naţionale[87]). Pentru a hotărî cu majoritate calificată, Consiliul ar avea nevoie, în mod obişnuit, de o „majoritate triplă": o majoritate a statelor trebuie să obţină o majoritate a voturilor de la *popoarele naţionale*, iar acestea din urmă trebuie să reprezinte de asemenea majoritatea *poporului european*.[88] Apoi, în mod formal, luarea deciziilor în cadrul Consiliului nu este nici complet internaţională, nici complet naţională, ci o combinaţie a acestora. Acesta se situează pe un teren de mijloc federal.

Analizându-se componenţa şi modul de funcţionare ale Parlamentului European şi ale Consiliului, care ar fi – atunci – caracterul legiuitorului european? Există o serie de legiuitori europeni, în funcţie de procedura legislativă aplicabilă. În situaţia în care Consiliul hotărăşte în unanimitate, procedura legislativă va avea un predominant caracter „internaţional": la urma urmelor, fiecare stat îşi apără egalitatea suverană sub forma puterii de veto. Conform procedurii legislative „ordinare", pe de altă parte,

[83] Cf. lui Habermas: „Conştiinţa de sine etico-politică a cetăţenilor comunităţii nu trebuie considerată ca un a priori istorico-cultural, care face posibilă formarea voinţei în mod democratic, ci mai degrabă ca conţinut ce decurge dintr-o evoluţie circulatorie care este generată prin instituţionalizarea comunicării între cetăţeni. În acest fel se formau identităţile naţionale în Europa modernă. Prin urmare, este de aşteptat ca instituţiile politice ce urmează a fi create de o constituţie europeană să aibă efect inductiv." A se vedea: J. Habermas, „Remarks on Dieter Grimm's „Does Europe need a Constitution?", în *European Law Journal*, vol. 1, nr. 3, 1995, 303- 306.

[84] Art. 231 TFUE: „Cu excepţia cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul European hotărăşte cu majoritatea voturilor exprimate".

[85] Art. 16 alin. (2) TUE.

[86] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 3 – secţiunea 4 lit. (c) mai jos.

[87] Pentru o concluzie similară, deşi dintr-o perspectivă diferită, a se vedea: A. Peters, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas* (Duncker & Humblot, 2001), 563 şi 566.

[88] Cu privire la regulile tradiţionale de vot în Consiliu şi modificările aduse la Lisabona, a se vedea: capitolul 3 secţiunea 4 lit. (c) mai jos.

Consiliul hotărăşte cu votul majorităţii calificate, iar Parlamentul European hotărăşte în calitate de „colegiuitor."[89] În acest caz legiuitorul european este „bicameral", iar această structură constituţională „reflectă un echilibru federal subtil": „Legislaţia se adoptă cu votul majorităţii în ambele camere legislative şi numai după aprobarea acestora. O cameră reprezintă oamenii în calitatea lor de cetăţeni ai Uniunii, iar cealaltă cameră reprezintă entităţile componente ale federaţiei, statele membre, şi – prin ele – oamenii în calitatea lor de cetăţeni ai statelor membre."[90] Prin urmare, legiuitorul preponderent al Uniunii Europene este o combinaţie de elemente „naţionale" şi „internaţionale". În timp ce Parlamentul European reprezintă un popor european – postulat din punct de vedere constituţional –, Consiliul reprezintă statele membre. Acest aranjament instituţional reflectă fundamentul *dual* al legitimităţii democratice în Uniunea Europeană.

(c) Dimensiunea funcţională: distribuţia puterilor în Uniunea Europeană

Cum sunt distribuite însă funcţiile ocârmuirii? Care sunt competenţele de care se bucură Uniunea Europeană? În cadrul sferei interne, Uniunea beneficiază în mod clar de competenţe legislative semnificative.[91] Acelaşi lucru se întâmplă şi în sfera externă.[92] Competenţele Uniunii Europene rămân totuşi limitate. Sfera de întindere a puterii sale politice este „incompletă". Astfel, întinderea competenţelor Uniunii *nu* este „naţională" – adică suverană.

Care este natura competenţelor Uniunii Europene? În momentul apariţiei Uniunii Europene, tratatele prevedeau două instrumente cu efect direct asupra particularilor. Regulamentele aveau efect direct şi aplicabilitate generală în toate statele membre.[93] Deciziile permiteau Uniunii să adopte măsuri cu efect direct asupra persoanelor particulare.[94] Prin adoptarea de regulamente şi decizii direct aplicabile în ordinile juridice naţionale, tratatele europene recunoşteau, astfel, două instrumente „naţionale" – unul legislativ şi unul executiv. Uniunea Europeană deţinea, de asemenea, şi un instrument „internaţional": directiva. Pentru a avea efect asupra particularilor, aceasta trebuia să fie transpusă în dreptul intern de către statele membre. Printr-o serie de hotărâri curajoase, Curtea Europeană de Justiţie a transformat totuşi în mod parţial morfologia directivei prin injectarea unor elemente „naţionale". Directivele comportau

---

[89] A. Dashwood, „Community Legislative Procedures in the Era of the Treaty on European Union", EL Rev, vol. 19, 1994, p 343, la 362-363. „„Produsul" procedurii este un act adoptat în comun de Parlamentul European şi Consiliu – spre deosebire de acela al procedurilor de consultare şi cooperare, care este un simplu act al Consiliului. [...] Actele în cauză se semnează atât de preşedintele Parlamentului European, cât şi de preşedintele Consiliului, simbolizând în cel mai concret mod posibil caracterul comun al acestor acte".

[90] K. Lenaerts, „Federalism: Essential Concepts in Evolution – the Case of the European Union", în *Fordham International Law Journal* , vol. 21, 1998, 746 -763.

[91] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 1 mai jos.

[92] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 1 mai jos.

[93] Cf. art. 249 paragraful al doilea CE, iar în prezent, art. 288 paragraful al doilea TFUE.

[94] Cf. art. 249 paragraful al patrulea CE, în prezent, art. 288 paragraful al patrulea TFUE.

[95] Cu privire la formatul instrumental al directivelor, a se vedea: capitolul 9 – secţiunea 3 mai jos.

astfel caracteristici „internaţionale" şi „naţionale".[95] Ele sunt o formă de „legislaţie incompletă", reprezentând astfel în mod simbolic terenul de mijloc „federal" al Uniunii Europene.

Cum rămâne însă cu puterile *executive* ale Uniunii? Deşi Uniunea îşi întemeiase propriul mecanism de punere în aplicare în unele sectoare,[96] gestionarea directă a legislaţiei europene rămăsese o excepţie – chiar dacă Uniunea Europeană şi-a extins prezenţa executivă în ultimii ani. Gestionarea indirectă a Uniunii caracterizează încă federaţia europeană care, pentru aplicarea şi transpunerea dreptului european, continuă să se întemeieze în mare parte pe statele membre.[97] Aplicarea descentralizată a dreptului european se realizează cu ajutorul principiului supremaţiei: toate organele administraţiei unui stat membru – executive *şi* judecătoreşti – trebuie să lase neaplicat dreptul naţional incompatibil, în fiecare cauză individuală cu care sunt sesizate. Supremaţia, de fapt, priveşte în principal aplicarea de către organele administrative a dreptului european.[98] Spre deosebire de doctrina federală americană contemporană,[99] federalismul european impune chiar o obligaţie pozitivă administraţiilor naţionale de a pune în aplicare dreptul european. În acest fel, deşi administraţiile naţionale nu sunt integrate – dintr-o perspectivă instituţională – în mecanismul administrativ european, administraţiile naţionale funcţionează – dintr-o perspectivă funcţională – ca administraţie europeană descentralizată. Există totuşi o rezervă importantă. Obligaţia de a executa dreptul european aparţine statelor membre în calitate de entităţi înzestrate cu „personalitate juridică". Dacă o administraţie naţională refuză să pună în aplicare dreptul european, singura cale deschisă pentru Uniunea Europeană de a-şi pune în aplicare legile este aceea de a sesiza Curtea Europeană de Justiţie. Astfel, în aplicarea opţiunilor sale legislative, dreptul european „urmăreşte, în mare măsură, logica răspunderii statului în dreptul internaţional public."[100]

(d) Clasificarea generală: Uniunea Europeană pe „terenul de mijloc" federal

În lumina acestor trei dimensiuni, cum ar trebui să clasificăm Uniunea Europeană? Formarea sa a fost clar una internaţională, iar modalităţile sale de revizuire mai sunt încă astfel. Apariţia sa pe cale internaţională nu ar trebui să prejudicieze totuşi statutul „federal" sau „constituţional" al tratatelor europene. Nu a fost oare *federaţia* americană de la 1787 rezultatul unui act internaţional? Şi nu a fost oare

[96] Cu privire la aceasta, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 3 mai jos.

[97] *Ibidem.*

[98] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 10 – secţiunea 1 lit. (b) mai jos.

[99] Cu privire la „principiul nerechiziţionării" în federalismul american, a se vedea: D. Halberstam, „Comparative Federalism and the Issue of Commandeering", în K. Nikolaidis şi R. Howse (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford University Press, 2001), 213.

[100] S. Kadelbach, „European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration", în C. Joerges şi R. Dehousse (ed.), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (Oxford University Press, 2002), 167, la 176.

[101] Art. 144 alin. (1) din Constituţia Germaniei prevede: „Prezenta Lege fundamentală trebuie ratificată de *parlamentele* a două treimi din landurile germane în care ea ar trebui să se aplice mai întâi." (s.a.).

Constituția Germaniei de la 1949 ratificată de camerele legislative ale landurilor?[101] Rămâne faptul că ordinea juridică europeană a adoptat „ipoteza originalității", tăind cordonul ombilical cu ordinea juridică internațională. Tratatele, *ca atare* – nu dreptul internațional – sunt postulate la originea dreptului Uniunii Europene. Apoi, din punct de vedere funcțional, Uniunea Europeană se bazează pe un „tratat constituțional" care se află pe un teren de mijloc federal. Aceeași concluzie a fost obținută și când a fost analizat „regimul politic" al Uniunii. Procedura legislativă dominantă a Uniunii Europene stabilește un echilibru federal între elementele „internaționale" și cele „naționale. Și, deși întinderea competențelor este limitată, caracterul puterilor Uniunii este predominant „național". Apoi, în general, structura juridică a Uniunii Europene nu este „strict vorbind, nici o constituție națională, nici una internațională, *ci un amestec al acestora două*".[102]

4. Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale europene

După cum am arătat anterior, constituționalismul european a insistat, pe linie istorică, asupra indivizibilității suveranității. El se concentrează asupra sediului suveranității. Ideea *absolută* despre suveranitate acționează ca o prismă care ignoră toate nuanțele *relative* din cadrul unei structuri juridice mixte ori duale. În situația în care statele formează o uniune, păstrându-și suveranitatea, entitatea astfel creată este o organizație internațională (confederație) reglementată de dreptul internațional. În schimb, dacă statele transferă suveranitatea proprie către centru, apare un nou stat. În cadrul acestui stat – un stat federal dacă competențele sunt împărțite pe criterii teritoriale – centrul este singurul suveran și (potențial) omnicompetent. Această a patra secțiune analizează Uniunea Europeană în lumina acestei tradiții.

În momentul în care curentul de gândire european a hotărât să aplice Uniunii Europene propriul aparat conceptual, el a observat că respectivele categorii teoretice nu ar putea explica realitatea juridică a dreptului european. În absența unei teorii a federalismului dincolo de stat, gândirea europeană a inventat un cuvânt nou – supranaționalismul – și a anunțat cu mândrie că Uniunea Europeană este o entitate *sui generis*. Însă, în momente de conflict constituțional, patrimoniul filosofic european a revenit în prim-plan, insistând asupra naturii internaționale a Uniunii Europene. „Teoria dreptului internațional" a dobândit expresia sa clasică în dezbaterea juridică aferentă ratificării Tratatului de la Maastricht.[103] Identificarea Uniunii Europene cu o organizație internațională[104] a generat trei împotriviri constituționale: Uniunea Europeană nu putea avea popor, nu putea avea constituție și nici constituționalism.

(a) „Teoria" *sui generis:* o Uniune Europeană „incomparabilă"

Încercarea Uniunii Europene de a găsi un nou concept care să descrie terenul de

[102] Hamilton și alții, *The Federalist* (supra n. 5), 187.

[103] J. Baquero-Cruz, „The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement", în *European Law Journal*, vol. 14, 2008, 389.

[104] Pentru această teză, a se vedea: D. Wyatt, „New Legal Order, or Old", în *European Law Review*, vol.7, 1982, 147; T. Schilling, „The Autonomy of the Community Legal Order", în *Harvard International Law Journal*, vol. 37, 1996, 389.

mijloc dintre dreptul „internațional" și cel „național" s-a soldat, la început, cu introducerea unei noțiuni nemaiîntâlnite: supranaționalism. Se considera că Uniunea Europeană este un fenomen juridic *sui generis*. Aceasta era incomparabilă deoarece „ea nu putea fi înscrisă în categoriile tradiționale ale dreptului internațional ori constituțional."[105]

Era Uniunea Europeană, cu adevărat, o specie fără gen? Există dificultăți serioase cu privire la argumentul *sui generis*. În primul rând, lui îi lipsește valoarea explicativă, deoarece se bazează pe o tautologie conceptuală.[106] Mai mult, teoria *sui generis* „ nu doar că nu reușește să ne ofere o analiză, ci, de fapt, susține că nicio altă analiză nu este posibilă sau utilă, fiind în realitate o „ridicare din umeri ingrată"".[107] În al doilea rând, acesta privea Uniunea Europeană numai în termeni *negativi* – *nici* organizație internațională, *nici* stat federal – perpetuând astfel, indirect, fundamentele conceptuale ale tradiției europene.[108] În al treilea rând, nefurnizând un criteriu extern, formula *sui generis* nu poate detecta, nici măcar măsura, evoluția Uniunii Europene. În acest fel, chiar atunci când Comunitatea Europeană a pierdut o parte din caracteristicile „supranaționale" – așa precum s-a întâmplat în trecerea de la CECO la CE(E) – tot a fost descrisă ca fiind *sui generis*. Mai mult decât atât: din punct de vedere istoric, „teoria" *sui generis* este nefondată. Toate uniunile de state preexistente se situau între dreptul național și dreptul internațional.[109] Mai exact, capacitatea de a adopta acte cu caracter normativ obligatorii pentru particulari – lucru aclamat de această caracteristică *sui generis* a Uniunii – nu ar putea constitui baza pentru specificitatea acesteia.[110] Aceeași lipsă de „unicitate" este valabilă și pentru alte caracteristici normative sau instituționale ale Uniunii Europene.[111] Și, chiar dacă cineva ar vedea un „*Sonderweg*" al Uniunii Europene - încă un mod de a celebra ideea de *sui generis* – în „combinația dintre „un aranjament instituțional „confederal" și un aranjament juridic „federal"",[112]

---

[105] H.L. Mason, The *European Coal and Steel Community: Experiment in Supranationalism* (Martinus Nijhoff, 1955), 126.

[106] P. Hay, *Federalism and Supranational Organisations* (University of Illinois Press, 1966), 37: „ Cu toate acestea, ar trebui să fie clar că termenul nu are nici valoare analitică proprie și nici nu îmbunătățește analiza: caracterizarea Comunităților ca fiind supranaționale și a dreptului lor ca fiind „drept supranațional" nu spune nimic despre natura acelui drept în raport cu regimurile juridice naționale ori cu dreptul internațional."

[107] *Ibidem*, 44.

[108] Cu privire la acest punct de vedere strălucit, a se vedea: C. Schönberger, „Die Europäische Union als Bund", în *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 129, 2004, 81-83.

[109] J. B. Westerkamp, *Staatenbund und Bundesstaat: Untersuchungen über die Praxis und das Recht der modernen Bünde* (Brockhaus, 1892).

[110] Schönberger (supra n. 108), 93.

[111] Pentru a da numai un singur exemplu: din punct de vedere structural, principiul supremației dreptului Uniunii Europene nu este unic. Doctrina canadiană cu privire la „preeminența federală" implică de asemenea „neaplicarea", iar nu „invalidarea" legislației naționale contrare.

[112] J. Weiler, „Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg", în K. Nikolaidis și R. Howse (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford University Press, 2001), 54-58.

[113] Cu privire la acest aspect, a se vedea: P. Pescatore, *The Law of Integration: Emergence of a New Phenomenon in International Relations, Based on The Experience of the European Communities* (Sijthoff, 1974), 58.

acest lucru tot nu ar fi ceva special.[113]

„Teoria" *sui generis* este, într-adevăr, o „teorie" introvertită şi anistorică, care se bazează în mod tacit pe ideea de suveranitate unică. Acest lucru pune probleme – de nerezolvat – în cadrul analizei *dualismului* politic şi constituţional ce caracterizează Uniunea Europeană. Din perspectiva unei tradiţii care (în mod tacit sau expres) se bazează pe conceptul – unitar – de suveranitate, pluralismul constituţional din cadrul Uniunii trebuie văzut ca o „inovaţie" ori ca o „aberaţie". Astfel, absenţa unui „punct arhimedic", pe baza căruia să poată fi explicată întreaga autoritate juridică, este salutată – în mod eronat – ca o calitate *sui generis* a Uniunii Europene.[114] De ce să nu privim ambivalenţa normativă care încadrează principiul suveranităţii în Uniunea Europeană ca parte integrantă a naturii *federale* a Uniunii? „Teoria" *sui generis* şi teoria pluralismului constituţional vorbesc, într-adevăr, în proză federală,[115] fără a fi conştiente de acesta – similar domnului Jourdain al lui Molière.

În orice caz, „teoria" *sui generis* cu privire la Uniunea Europeană a fost întotdeauna un tranchilizant semantic. Aceasta întrucât ea nu a fost capabilă să preîntâmpine războaiele de clasificare din timpul conflictului constituţional. Ori de câte ori se punea problema suveranităţii, tradiţia etatistă a Europei înlătura această pseudo-teorie, insistând asupra caracterului de drept internaţional al Uniunii.

(b) Teoria dreptului internaţional: „decizia Maastricht"

Ratificarea Tratatului de la Maastricht a fost „momentul constituţional" în care ponderea simbolică a integrării europene a intrat în conştiinţa colectivă a societăţii europene. Dezbaterea juridică care a urmat s-a cristalizat în comentarii constituţionale naţionale cu privire la natura Uniunii Europene. Cel mai disputat şi răsunător

---

[114] Cf. N. Walker, „The Idea of Constitutional Pluralism", în *Modern Law Review*, vol.65, 2002, 317-338. Walker, un reprezentant ilustru al „pluraliştilor constituţionali", descrie originea acestei „noi" filosofii constituţionale astfel: „Nu este o coincidenţă faptul că această literatură a apărut din studiul dimensiunii constituţionale a dreptului UE, deoarece dreptul UE este acela care reprezintă cea mai insistentă încercare de sfidare a ceea ce noi numim paradigma monismului constituţional. Monismul constituţional conferă pur şi simplu o etichetă ipotezei definitorii cu privire la constituţionalismul epocii westfaliene..., şi anume ideea că doar centrele sau unităţile autorităţilor constituţionale sunt state. În schimb, pluralismul constituţional recunoaşte că ordinea juridică europeană care s-a instalat prin Tratatul de la Roma s-a dezvoltat dincolo de limitele dreptului internaţional, iar astăzi face ca propriile revendicări constituţionale să existe alături de acelea ale statelor" (*ibidem*, 337). Această perspectivă –„eurocentrică" – ignoră în mod frapant experienţa americană, în care uniunea şi statele erau considerate a avea pretenţii „constituţionale" şi în care „uniunea" nu (!) era – în mod tradiţional – concepută în termeni etatişti (cf. E. Zoeller, „Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la féderation d'Etats", în *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, vol. 194, 2002, 43).

[115] Asemănarea dintre federalism şi pluralismul constituţional a fost pusă în evidenţă de un fost preşedinte al Comisiei Europene. Europa s-a întors „la principiile federale în încercarea de a găsi soluţii viabile, iar acest lucru a fost posibil pentru că acestea furnizau toate garanţiile necesare *pluralismului* şi eficienţa maşinăriei instituţionale emergente" (a se vedea: Mesajul lui Jacques Delors adresat Colegiului Europei (17 octombrie), în *Bulletin of the European Communities* (*Buletinul Comunităţilor Europene*), nr. 10, 1989, 110, la 114-15 (s.a.)).

[116] BVerfGE 89, 155 (decizia Maastricht). Următoarea analiză are în vedere traducerea în limba engleză a deciziei: CMLR, 1994, 57 (Maastricht Decision).

comentariu l-a constituit „decizia Maastricht" a Curții Constituționale germane.[116] Bătălia de la Maastricht a structurat dezbaterea constituțională europeană timp de două decenii. Cu acest prilej, Curtea Constituțională Federală a pus problema suveranității. Obiecția sa principală era aceasta: structura *socială* actuală a Europei ar putea stabili limitele structurii *constituționale* a Uniunii Europene. Atât timp cât nu exista un echivalent european pentru popoarele naționale, integrării europene i se puteau pune limite juridice. Or, în acest moment de conflict constituțional, doctrina federală europeană a fost obligată să-și dezvăluie structura intelectuală mai profundă.

Cum a reușit Curtea Constituțională germană să impună limite naționale integrării europene? Curtea și-a întemeiat argumentația pe principiul democratic – un principiu material al doctrinei constituționale moderne. Cum se puteau legitima din punct de vedere democratic legile europene? Au existat două opțiuni. În primul rând, legile europene puteau fi considerate ca legitime – direct sau indirect – prin intermediul democrației naționale. În al doilea rând, ele puteau fi legitimate de existența democrației europene. Cu privire la prima opțiune, democrația națională era ocrotită în mod *direct* numai prin votul cu unanimitate în Consiliu. Cu toate acestea, extinderea votului cu majoritate în Consiliu a permis din ce în ce mai des ca Uniunea Europeană să adopte legislație împotriva voinței popoarelor naționale.[117] Integrarea europeană a impus cu adevărat limite formidabile eficienței democrației *naționale.* Votul cu majoritate era necesar totuși pentru integrarea europeană;[118] acest lucru a fost recunoscut de opțiunea Germaniei de a transfera Uniunii Europene puteri suverane. Situația în care un stat membru s-ar afla în minoritate în Consiliu ar putea fi legitimată *indirect*, prin trimitere la decizia națională de deschidere față de procesul integrării europene. (Acest argument funcționează numai atunci când decizia națională este de natură constituțională – similar art. 23 din Constituția Germaniei). Chiar și această decizie însă era supusă limitelor constituționale stabilite de Legea fundamentală națională.[119]

Cum a evaluat Curtea Constituțională germană cea de a doua opțiune – legitimarea prin structura democratică europeană? Curtea a admis cu ușurință că „odată cu acumularea de funcții și puteri de către Uniune, a devenit tot mai necesar ca legitimitatea și influența asigurate de parlamentele naționale să poată fi *însoțite* de o reprezentare a popoarelor statelor membre în Parlamentul European, ca sursă *suplimentară* de sprijin democratic pentru politicile Uniunii Europene." Progresul formal în această direcție a fost făcut prin instituirea cetățeniei europene. Această cetățenie a creat o legătură juridică între Uniunea Europeană și subiecții acesteia, care, „deși nu avea o rigoare comparabilă cu aceea a cetățeniei comune a unui singur

[117] *Ibidem,* 78.

[118] *Ibidem,* 86: „Unanimitatea ca cerință universală ar așeza, în mod inevitabil, voințele statelor individuale deasupra voinței comunității de state și ar pune însăși structura unei atari comunități sub semnul îndoielii."

[119] Art.79 alin. (3) din Constituția Germaniei stipulează: „Sunt inadmisibile amendamentele aduse Legii fundamentale prin care s-ar afecta împărțirea federației în landuri, participarea acestora de principiu la procesul legislativ ori principiile stabilite la articolele 1 și 20".

[120] Decizia Maastricht (supra n. 116) 86 (s.a.)

stat, conferea expresie juridică unei comunităţi *de facto* deja existente."[120] Corespundea această structură constituţională structurii sociale a Europei? Structura democratică existentă a Uniunii Europene ar funcţiona numai pe baza unor condiţii sociale sau „pre-juridice". Or, aceste precondiţii sociale pentru democraţie constituţională nu au existat (încă) în Europa.[121]

Însuşi obiectivul existent în spatele Uniunii Europene era acela de a realiza o „*uniune de state*" ca „*o uniune cât mai apropiată de popoarele Europei (organizate ca state), iar nu ca un stat fundamentat pe poporul unei singure naţiuni europene.*"[122]

Uniunea Europeană nu trebuia să devină niciodată un stat (federal). Din această negaţie, Curtea Constituţională germană a tras celebrele şi spectaculoasele concluzii. În primul rând, Uniunea trebuia să recunoască că *popoarele naţionale* constituiau sursa principală a legitimităţii democratice a dreptului european. În al doilea rând, întreaga autoritate juridică a Uniunii Europene izvora astfel din statele membre. În al treilea rând, legislaţia europeană putea, pe cale de consecinţă, „să-şi producă efectele numai în cadrul sferei suverane germane, în virtutea cadrului german de aplicare a dreptului". Normele europene necesitau o „punte" naţională pe care să păşească în

---

[121] Citãm în întregime contestatul par. 41 (*ibidem,* 87): „Democraţia, dacă nu rămâne un principiu pur formal al răspunderii, este dependentă de prezenţa anumitor condiţii pre-juridice, cum ar fi dezbaterea liberă continuă între forţe sociale, interese şi idei opuse, în care scopurile politice se clarifică şi-şi modifică direcţia şi din care rezultă o opinie publică ce formează începuturile intenţiilor politice. Aceasta presupune, de asemenea, că procedurile de luare a deciziilor de către organele ce exercită atribuţii suverane şi diferitele obiective politice urmărite pot fi în general percepute şi înţelese şi, prin urmare, că cetăţeanul îndreptăţit să voteze poate comunica în propria sa limbă cu autoritatea suverană căreia i se supune. Aceste condiţii factuale, în măsura în care ele nu există încă, se pot dezvolta de-a lungul timpului în cadrul instituţional al Uniunii Europene. [...] Partidele, asociaţiile, presa şi organismele de difuzare în masă sunt în egală măsură mediu şi factor în acest proces, din care ar putea apărea o opinie publică europeană[.]" Este general acceptată ideea că niciun sistem politic nu poate funcţiona fără un consens larg cu privire la obiectivele regimului. Curtea Constituţională germană a definit, doar în trecere, precondiţiile materiale cu privire la democraţie, prin „omogenitatea spirituală, socială şi politică a unui popor" (*ibidem,* 88). Trimiterea la Heller avea menirea de a exprima – contrar lui Schmitt – credinţa Curţii în necesitatea unui set comun de valori civice (!) ca bază a parlamentarismului (cf. H.P. Ipsen, „Zehn Glossen zum Maastricht Urteil'", în *Europarecht*, vol. 29, 1994, 1-6). În cadrul deciziei nu există nici o urmă de stăruinţă asupra omogenităţii rasiale sau etnice. Sugestiile contrare cum că poziţia Curţii ar fi una de un „etno-culturalism organic" sau o „viziune globală ce insuflă în ultimă instanţă epurarea etnică" (cf. J. Weiler, „Does Europe Need a Constitution: Demos, Telos and the German Maastricht Decision", în *European Law Journal*, vol. 1, 1995, 219, 251-252) sunt neinformate şi nedrepte. Paradoxal, ceea ce găsim în decizia Curţii Constituţionale germane reprezintă, în mare parte, ceea ce Weiler enunţa a fi teoria „sa" civică de ataşament politic şi social la valorile comune (*ibidem*, 253).

[122] Decizia Maastricht, 89 (s.a.). Curtea a adăugat în continuare: „În orice caz, nu se intenţionează în prezent întemeierea „Statelor Unite ale Europei", într-un mod similar aceluia în care Statele Unite ale Americii au devenit un stat." Întâmplător, Curtea Constituţională germană a recunoscut, în mod superficial, caracteristicile *sui generis* ale Uniunii Europene, inventând un nou termen pentru Uniunea Europeană – „Staatenverbund".

[123] Cu privire la metafora punţii, a se vedea: C.U. Schmid, „From Pont d'Avignon to Ponte Vecchio: the Resolution of Constitutional Conflicts between the European Union and the Member States Through Principles of Public International Law", în YEL, vol. 18, 1998, 415.

ordinea juridică internă.[123] În al patrulea rând, dacă dreptul european depăşea această sferă naţională de aplicare, atunci el nu putea avea efecte în ordinea juridică internă. În al cincilea rând, arbitrul ultim în această chestiune rămânea instanţa supremă naţională.

În concluzie, *fiecare* stat membru rămăsese un artizan al tratatelor. Fiecare dintre acestea îşi păstrase „calitatea de stat suveran de plin drept şi statutul de egalitate suverană cu celelalte state în sensul articolului 2 alin. (1) din Carta Naţiunilor Unite."[124] Dreptul european era drept internaţional.[125]

(c) Devoalarea tradiţiei etatiste europene: trei împotriviri constituţionale

Conflictul constituţional legat de Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană a trezit vechi stihii: tradiţia etatistă europeană. Reacţiile faţă de conţinutul Tratatului de la Maastricht au fost multiple, variind de la calme şi calculate, la agresive şi nechibzuite.[126] Dincolo de diferenţele superficiale, mare parte din dezbaterea constituţională care a urmat nu s-a sustras totuşi patrimoniului conceptual al tradiţiei etatiste europene. Prezenţa latentă a tradiţiei federale s-a manifestat prin trei „împotriviri constituţionale": se considera că Uniunea Europeană *nu* dispune de un popor, *nici* de o constituţie şi *nici* de constituţionalism. Aceste trei împotriviri au izvorât din credinţa adânc înrădăcinată în indivizibilitatea suveranităţii. Întrucât suveranitatea nu putea fi împărţită, ea trebuia să se afle *fie* în posesia Uniunii, *fie* a statelor membre, adică, *fie* în posesia unui popor european, *fie* în aceea a popoarelor naţionale. În funcţie de sediul suveranităţii, Uniunea Europeană s-ar întemeia fie pe o constituţie (naţională), fie pe un tratat (internaţional). Şi chiar dacă Uniunea ar fi avut un tratat constituţional, absenţa unui „demos constituţional" determină şi absenţa unui constituţionalism propriu.

Să examinăm motivele filosofice care stau la baza fiecăreia dintre aceste împotriviri, înainte de a o supune pe fiecare dintre ele criticilor constructive.

Un popor – „circumscripţia" politicii constituţionale – precede statul sau este o creaţie a acestuia? Această întrebare a primit răspunsuri filosofice şi constituţionale diferite. Pentru unii, „poporul" apare numai în urma supunerii faţă de un suveran

---

[124] Decizia Maastricht (supra n. 116), 91.

[125] Cf. Pernice, „Multilevel Constitutionalism" (supra n. 64), 711: punctul de vedere „internaţionalist" al Curţii care „tratează dreptul [european] ca orice altă normă de drept internaţional".

[126] Pentru o analiză moderată şi documentată în limba engleză, a se vedea: U. Everling, „The Maastricht Judgment of the German Federal Constitutional Court and its Significance for the Development of the European Union", YEL, vol. 14, 1994, 1. Pentru o analiză contrară, a se vedea: Weiler (supra n. 121).

[127] Cf. T. Hobbes, *Leviathan* (R. Tuck, ed.) (Cambridge University Press, 1996), 114 şi 120: „O mulţime de oameni formează o singură persoană atunci când este reprezentată de un singur om sau de o singură persoană; iar acest lucru se realizează cu consimţământul fiecărei persoane aparţinând mulţimii respective. Ceea ce face ca persoana să fie una este unitatea reprezentantului, nu unitatea reprezentatului. [...] Realizându-se aceasta, mulţimea unită într-o singură persoană poartă numele de REPUBLICĂ, ori în latină CIVITAS. În acest fel ia naştere marele LEVIATHAN, ori mai degrabă (pentru a vorbi mult mai respectuos) acel Zeu Muritor, căruia îi datorăm, sub oblăduirea Zeului Nemuritor, propria pace şi apărare". Sunt recunoscător lui Q. Skinner pentru că a lămurit îndeajuns aceste pasaje.

comun.[127] Pentru alţii, „poporul" precede statul, deoarece el este acela care conferă puteri regimului politic.[128] Majoritatea statelor europene premoderne aveau caracter „supranaţional" prin aceea că adăposteau „naţiuni" multiple în cadrul aceleiaşi orânduiri.[129] Cu toate acestea, odată cu apariţia naţionalismului în secolul al XIX-lea, statele începeau să fie identificate pe baza naţiunilor proprii.[130] Naţiunile multiple din cadrul unui singur stat ajunseseră să fie privite ca o anomalie. Acest statut deviant era în egală măsură asociat cu ideea de „dublă cetăţenie": o persoană ar trebui să aparţină numai unui singur organism politic.[131] Popoarele (naţionale) ajunseseră astfel să fie considerate ca reciproc exclusive. Transpus în contextul Uniunii Europene, acest lucru a însemnat că poporul european nu putea exista alături de popoarele naţionale. (Nici cetăţenia europeană nu putea exista alături de cetăţenia naţională.) Un popor l-ar exclude pe celălalt, nu l-ar completa; şi, atât timp cât există popoarele naţionale – aşa cum se întâmplă –nu poate exista poporul european.

Acest aspect ne conduce la cea de-a doua împotrivire: absenţa constituţiei europene. Conform doctrinei suveranităţii populare, numai un „popor" s-ar putea „constitui" în mod formal într-un suveran legal. Constituţia este considerată un act unilateral al unei „*pouvoir constituant*".[132] Astfel, „este intrinsec unei constituţii, în adevăratul sens al cuvântului, faptul că aceasta revine la un act adoptat sau cel puţin atribuit poporului, prin care acesta înzestrează pe sine cu capacitate politică".[133] Această concepţie normativă – sau mai bine spus democratică - asupra constituţionalismului se consideră că a apărut odată cu Revoluţiile franceză şi americană şi a devenit, de atunci, înţelesul *exclusiv* al acestei noţiuni. „Nu există o sursă similară pentru dreptul primar al Uniunii. Acesta nu se întoarce la un popor european, ci la statele membre luate individual, rămânând dependent de acestea chiar şi după intrarea sa în vigoare. În timp ce naţiunile îşi dau lor însele o constituţie, Uniunea Europeană primeşte o constituţie din partea terţilor."[134] Or, presupunând, în mod ipotetic, că un popor european ar acorda în viitor o constituţie Uniunii, atunci „Uniunea ar dobândi

[128] Teoria suveranităţii populare distinge în mod obişnuit între „popor" (naţiune), pe de o parte, şi „supus" (cetăţean), pe de altă parte. Primul se referă la o comunitate caracterizată de emoţia solidarităţii care conferă grupului conştiinţă şi identitate. Cel din urmă se referă la relaţiile juridice ale persoanei cu statul căruia îi aparţine. Cu privire la aceste aspecte, a se vedea: J. W. Salmond, „Citizenship and Allegiance", în *Law Quarterly Review*, vol.17, 1901, 270.

[129] Înainte de Revoluţia franceză de la 1789, monarhii francezi se adresau „popoarelor" Franţei (a se vedea: B. Voyenne, *Histoire de l'idée fédéraliste: les sources* (Presses d'Europe, 1973), 165). Regatul Unit este încă un stat multinaţional, cuprinzând englezi, scoţieni, galezi şi o parte din naţiunea irlandeză (cf. M. Keating, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereign Era* (Oxford University Press, 2001), 123: „unul dintre statele cele mai plurinaţionale, în mod explicit, din lume").

[130] Cu privire la aceste aspecte, a se vedea: E. Gellner, *Nations and Nationalism* (Wiley Blackwell, 2006).

[131] Beaud, „The Question of Nationality" (supra n. 28), 317.

[132] Cu privire la această teorie, a se vedea: E. Zweig, *Die Lehre vom Pouvoir Constituant* (Mohr, 1904).

[133] D. Grimm, „Does Europe Need a Constitution?", în *European Law Journal*, vol. 1, 1995, 282-290.

[134] *Ibidem.*

competența de a decide asupra competențelor (*Kompetenz-Kompetenz*)". Aceasta ar avea capacitatea de a modifica în mod unilateral propria constituție, transformându-se astfel dintr-o confederație de state într-un stat federal.[135] Dar, pentru moment, Uniunea nu este un stat.[136] Și, nereușind aceasta, Uniunea Europeană nu are nici constituție.

Să reflectăm, în final, asupra celei de a treia împotriviri – una moderată: „Condiția Uniunii Europene nu este, așa cum se arată adesea, aceea a unui constituționalism fără constituție, ci a unei constituții fără constituționalism."[137] (În mod paradoxal, chiar această împotrivire fusese exprimată în secolul al XVIII-lea cu privire la uniunea americană.[138]) „În cadrul federațiilor, fie ea americană sau australiană, germană ori canadiană, instituțiile statului federal sunt organizate într-un cadru constituțional care presupune existența unui „demos constituțional", o singură *pouvoir constituant* alcătuită din cetățeni ai federației, din a căror suveranitate, ca putere constituantă, și din a căror putere supremă izvorăște organizarea constituțională specifică." „În Europa, această condiție prealabilă nu există. Simplu spus, arhitectura constituțională a Europei nu a fost niciodată validată printr-un proces de adoptare constituțională de către un *demos* european[.]"[139] Or, în absența unui demos constituțional unitar, Uniunea Europeană nu putea avea constituționalism.

Ce este comun acestor trei împotriviri? Fiecare este înrădăcinată în tradiția etatistă europeană și se bazează pe teoria indivizibilității suveranității: un popor *unitar* formează un stat *unitar,* pe baza unei constituții *unitare*. Incapacitatea de a accepta o suveranitate partajată sau divizată privează tradiția europeană de posibilitatea unor aranjamente *federale* ori a unui *regim dublu* între popoare, state și constituții. Aceasta este incapabilă de a lua în considerare *două* popoare existente pe același teritoriu – deși acesta este în general cazul uniunilor federale.[140] Ea este incapabilă a ține seama de *două* ordini constituționale existente pe același teritoriu – deși acesta este în general cazul uniunilor federale.[141] Ea este incapabilă a ține seama de *două* regimuri politice care acționează pe același teritoriu – deși acesta este în general cazul uniunilor federale. În sfârșit, este incapabilă să ia în considerare un *pouvoir constituant* compus din

---

[135] *Ibidem*, 299.

[136] Acest lucru este universal acceptat, a se vedea: BVerfGE 22, 293 (EWG Verordnungen), 296: „Die Gemeinschaft ist selbst kein Staat, auch kein Bundesstaat" („Uniunea însăși nu este nici stat, nici stat federal").

[137] Weiler, „Does Europe Need a Constitution" (supra n. 121), 220.

[138] Schmitt, *Verfassungslehre* (supra n. 52), 78: „Den amerikanischen Verfassungen des 18. Jahrhunderts fehlt es an einer eigentlichen Verfassungstheorie." („Constituției americane din sec. al XVIII-lea îi lipsea o adevărată teorie constituțională.")

[139] Weiler, „Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg" (supra n. 112), 56-57.

[140] Cf. Beaud, „The Question of Nationality" (supra n. 28), 320: „Dubla cetățenie, indispensabilă federațiilor, nu este atunci nimic altceva decât reproducerea legii fundamentale a dualității entităților politice care le constituie. Spre deosebire de stat, federația în acest caz se caracterizează prin „dualism politic".

[141] Atât constituționalismul american, cât și cel german acceptă ideea de „constituții ale statelor" pe lângă constituția federală.

[142] Când profesorul Weiler mărturisea că „[n]u cunosc nici un stat federal, vechi sau nou, care să nu presupună autoritatea supremă și suveranitatea demos-ului federal" (Weiler, „Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg" (supra n. 112), 57), îi puteam atrage atenția asupra Statelor Unite ale Americii. Niciuna dintre cele două Constituții ale Statelor Unite nu a fost ratificată de un „demos

demoi multipli – deşi acesta este în general cazul uniunilor federale.[142]

Logica în alb şi negru a constituţionalismului unitar este pur şi simplu incapabilă să capteze „griul" federal din spectrul internaţional comparat cu cel naţional. Constituţionalismul Uniunii Europene trebuie, prin urmare, să fie (re)construit pe viitor în termeni federali. A pretinde – în chip misterios – că Uniunea Europeană are o constituţie fără constituţionalism înseamnă a opera cu jumătăţi de măsură. Pentru prima oară admitem că Uniunea are o constituţie; cine ne spune acest lucru? Teoria dreptului naţional? Teoria dreptului internaţional?

Întrucât niciuna dintre acestea nu afirmă că „Uniunea Europeană are o constituţie", propoziţia presupune un sistem de gândire care ne permite să „recunoaştem" ori să „confirmăm" adevărul afirmaţiei. În mod logic, afirmarea unei „constituţii" presupune existenţa unui „constituţionalism". Mai mult însă, insistenţa eronată asupra „demos-ului constituţional" relevă faptul că însuşi „constituţionalismul" este încă identificat cu teoria legitimizatoare care stă la baza statului-naţiune (unitar). Or, regimul constituţional mixt al Uniunii Europene nu poate fi conceput în termeni pur unitari – sau „naţionali". Numai constituţionalismul federal poate explica şi da sens problemelor normative care apar în sistemele compuse precum acela al Uniunii Europene.[143] Deci, odată ce aplicăm constituţionalismul federal Uniunii Europene, „împotrivirile" de mai sus par ceea ce sunt de fapt: false probleme. Ele sunt create de o teorie constituţională eronată. Constituţionalismul naţional pur şi simplu nu poate explica „natura duală" a federaţiilor, aşa precum fizica tradiţională nu a putut explica natura duală a luminii.[144] Insistând asupra faptului că Uniunea Europeană este fie internaţională, fie naţională, ea îi neagă statutul de fenomen (inter)naţional.

(d) Excurs: este „deficitul" democratic al Uniunii Europene o falsă problemă?

Un exemplu clasic de discurs constituţional european deformat îl reprezintă

federal" sub forma poporului american. Articolele confederaţiei au fost ratificate de camerele legislative ale statelor, în timp ce Constituţia de la 1787 a fost ratificată de popoarele statelor. Cu privire la modificarea Constituţiei, art. V din Constituţia SUA impune cerinţa participării demos-ului federal – care hotărăşte indirect prin reprezentanţii proprii – şi a trei pătrimi din demoi statelor – care hotărăşte fie prin intermediul reprezentanţilor, fie prin convenţii. Mai mult, în toate uniunile federale (democratice) *le pouvoir constituant* ar trebui să fie alcătuit din demoi federali şi statali. Atunci când „demos-ul constituţional" este conceput în termeni unitari, uniunea federală îşi pierde fundamentul federal (cf. Schmitt, *Verfassungslehre* (supra n. 52), 389).

[143] Cu privire la progresul remarcabil către o teorie generală a constituţionalismului federal, a se vedea: O. Beaud, *Théorie de la fédération* (Presses Universitaires de France, 2007).

[144] Fizica clasică a insistat asupra faptului că fenomenul trebuie să fie ori o particulă, ori o undă; deci nu poate fi şi una şi cealaltă. Ca urmare a studiilor lui Einstein, fizica modernă acceptă în prezent natura duală a luminii.

[145] Analiza ce urmează se concentrează asupra aspectului constituţional al deficitului democratic. Aceasta nu pretinde că nu există deficit democratic la nivel social, cum ar fi gradul scăzut al participării electorale sau calitatea dezbaterii publice asupra Uniunii Europene. Nici nu va pretinde că actualele structuri constituţionale nu pot fi îmbunătăţite astfel încât să sporească guvernarea democratică în Uniunea Europeană. Cu privire la diferitele dimensiuni ale problemei deficitului democratic, a se vedea: D. Chalmers şi alţii, *European Union Law: Text and Materials* (Cambridge University Press, 2010), 125-35. Cu privire la argumentul că UE nu suferă de deficit democratic, a se vedea: A. Moravcsik, „In Defence of the „Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union", în *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, 2002, 603.

dezbaterea asupra „deficitului democratic" al Uniunii Europene.[145] Nu este dificil a găsi un asemenea deficit dacă procesul decizional din cadrul Uniunii este evaluat cu unitatea de măsură a statului-naţiune unitar. În cadrul acestuia din urmă, toate deciziile legislative au, teoretic, o singură sursă de legitimitate – poporul reprezentat în parlamentul naţional. Dar, este acest criteriu – unitar – un etalon potrivit pentru un corpus politic *compus*?

În cadrul oricărui regim federal există *două* foruri ale democraţiei: „demos-ul statal" şi „demos-ul federal". Ambele constituie surse independente de legitimitate democratică; de aceea, constituţionalismul *federal* trebuie să ţină seama de această legitimitate *dublă*. Una dintre expresiile *funcţionale* ale acestui dualism o reprezintă împărţirea competenţelor legislative între demos-ul statal şi demos-ul federal. Una dintre expresiile *instituţionale* ale acestei legitimităţi duale o reprezintă caracterul compus al legiuitorului central. De regulă, acesta este alcătuit din *două* camere;[146] astfel, fiecare drept federal se legitimează – din punct de vedere clasic – pe baza a *două* surse: consimţământul popoarelor statelor şi consimţământul poporului federal. Este astfel greşit să se susţină că „adevăratul federalism este un regim, în mod fundamental, nemajoritar sau chiar antimajoritar, întrucât entităţile sale componente îşi datorează adesea existenţa autonomă unor aranjamente instituţionale care previn dominarea minorităţilor de către majorităţi."[147] Deşi regimurile federale pot avea „o poziţie întrucâtva ambiguă în privinţa ideilor democratice",[148] federalismul *nu* este în mod inerent *ne*democratic.[149] El este – dacă se bazează pe ideea de guvernare de către guvernaţi – în mod inerent *demoi*-cratic. Dar, „pentru a celebra cu adevărat UE ca pe o *demoi*-craţie, ar trebui să ne îndepărtăm de curentul tradiţional de gândire

[146] Cf. A. Gerber, „Les notions de représentation et de participation des régions dans les Etats fédéraux", teză de masterat în Drept, Institutul Universitar European (1993).

[147] G. Majone, „Europe's „Democratic Deficit": The Question of Standards", în *European Law Journal* vol. 4, 1998, 5-11.

[148] R.A. Dahl, „Federalism and the Democratic Process", în J.R. Pennock şi J. W. Chapman (ed.), *Nomos XXV: Liberal Democracy* (New York University Press, 1983), 95-96. Dahl continuă (*ibidem*, 96-101): „Dacă una dintre cerinţele unui proces complet democratic este ca demos-ul să exercite controlul final asupra programului legislativ şi dacă în regimurile federale niciun organism unic alcătuit din cetăţeni nu poate exercita controlul final, înseamnă oare aceasta că în sistemele federale procedurile prin care poporul se autoguvernează nu pot fi, în principiu, niciodată complet democratice?" „Unii critici au susţinut acest lucru. Însă, dacă acesta este cazul, atunci un sistem federal transnaţional, precum este acela al Uniunii Europene, este inevitabil nedemocratic. Trebuie oare să concluzionăm că, oricât de dezirabil ar putea fi din alte puncte de vedere, în situaţia în care un popor care se autoguvernează, în baza unei constituţii unitare, intră într-o ordine federală mai mare ar trebui în mod inevitabil să piardă ceva din democraţie?"

[149] În acest sens, a se vedea: Dahl, *ibidem*, 107: „Deşi în regimurile federale niciun organism unic alcătuit din cetăţeni nu poate exercita controlul final asupra programului legislativ, federalismul nu este din această cauză mai puţin capabil decât un sistem unitar să întrunească condiţiile proceselor democratice[.]"

[150] K. Nicolaïdis, „We the Peoples of Europe . . .", *Foreign Affairs*, vol. 83, 2004, 97-102. Un exemplu de mod tradiţional de gândire constituţională îl constituie ideea că „elementul care legitimează cel mai mult [Uniunea] (din punct de vedere „social") este Acordul de la Luxemburg şi dreptul de veto", în măsura în care „acest mecanism permitea [Uniunii] să-şi legitimeze programul şi legislaţia" (J. Weiler, „The Transformation of Europe", în *Yale Law Journal*, vol. 100, 1990, 2403-2473). Acest lucru este

constituțională".[150]

În sfârșit, o expresie de *fundamentare* a acestei legitimități duale o reprezintă – în mod obișnuit – caracterul compus al puterii constituante a federației. Acest punct de vedere a fost bine argumentat cu privire la Statele Unite ale Americii:

„Acum jumătate de secol, J. Allen Smith scria o carte în care critica aspru spiritul nedemocratic al regimului politic american. În cadrul acesteia, el argumenta că o democrație adevărată trebuia să îmbrățișeze principiul domniei majorității. [...] Critica sa era justificată, însă numai în propriul său cadru de referință. Ea era formulată în termeni greșiți. El critica de fapt un regim federal pentru a servi unor scopuri ce trebuiau să fie slujite. [...] Ceea ce el ignora era faptul că în 1907 Statele Unite erau încă alcătuite din state. Clauza de amendare a fost un prilej excelent pentru atacul său, iar critica pe care el a formulat-o era aplicabilă, în egală măsură, oricărei federații. Aproape toate regimurile considerate federale utilizează un tip de mecanism în procesul de amendare pentru a *împiedica* modificarea constituției de către o simplă majoritate. [...] Atestă oare acest lucru faptul că federalismul este nedemocratic? Cu siguranță da, dacă democrația este definită în termenii domniei majorității. [...] Aceștia susțin că voința majorității este contracarată și sugerează, cel puțin indirect, că acest fapt este imoral; sintagma „voința majorității" comportă unele conotații morale în aceste vremuri de democrație iluminată. Însă, ceea ce uită adepții *ad-hoc* ai regimurilor majoritare este că statul federal este un lucru diferit, care nu este menit a acționa în conformitate cu principiul majorității. Nu putem aplica etalonul regimului politic unitar unui stat federal. Dacă opinia majorității este o călăuză suficientă pentru politicile publice dintr-o comunitate, atunci este puțin probabil ca în acea comunitate să se instituie un regim federal."[151]

Cât de lămuritor poate fi constituționalismul *comparat*! Dezbaterea cu privire la „deficitul democratic" al Uniunii Europene relevă cu adevărat un deficit în teoria

---

eronat din două puncte de vedere. În primul rând, cum ar putea o decizie unanimă a miniștrilor naționali să legitimeze legile europene aplicabile în mod direct? Dacă legislația europeană afectează cetățenii în mod *direct*, cum ar putea legitimarea *indirectă* prin guvernele naționale să fie suficientă? Pentru a soluționa această dilemă, Weiler trimite la legitimitatea formală fundamentală a tratatelor constitutive care au primit aprobarea parlamentelor naționale și la argumentul că parlamentele naționale exercită un control asupra miniștrilor din Consiliu. Primul argument nu poate explica totuși în ce fel un parlament anterior obligă parlamentele următoare. (Această problemă normativă poate fi soluționată doar prin introducerea unei clauze în *constituțiile* naționale, prin care să se legitimeze integrarea europeană.) Deci, chiar dacă vom presupune un control absolut al parlamentelor naționale asupra miniștrilor proprii, legitimitatea socială depinde, în orice caz, în egală măsură de „capacitatea sistemului". Dahl explică acest punct de vedere astfel („Federalism", supra n. 148 la p.105 – s.a.): „După cum sugera Rousseau cu mulți ani în urmă, este adevărat că, cu cât numărul cetățenilor este mai mare, cu atât este mai mică ponderea fiecărui cetățean în stabilirea rezultatului. [...] Pe de altă parte, dacă un sistem este mai democratic în măsura în care permite cetățenilor să se autoguverneze în acele domenii care sunt importante pentru ei, atunci în multe situații *un sistem mai cuprinzător ar fi și mai democratic decât unul mai mic, deoarece capacitatea sa de a face față unor probleme - precum ar fi apărarea și poluarea – ar fi și mai mare.*"

[151] W.S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Clarendon Press, 1956), 311-314.

[152] O. Beaud, „Déficit politique ou déficit de la pensée politique?" *Le Debat*, vol. 87, 1995, 44.

[153] A. Winckler, „Description d'une crise ou crise d'une description?", *Le Debat*, vol. 87, 1995, 59.

democratică.[152] Descrierea crizei reflectă o criză a descrierii.[153] Într-adevăr, „chestiunea cu privire la criteriile care trebuie folosite pentru evaluarea conținutului democratic al Uniunii Europene atârnă de modul în care UE este conceptualizată."[154] Căutarea unui criteriu normativ pentru descrierea și evaluarea Uniunii Europene va conduce – în cele din urmă – la o teorie constituțională *federală*. Uniunea Europeană se „fundamentează pe o structură *dublă* de legitimare: totalitatea cetățenilor Uniunii și popoarele Uniunii Europene". „Alegerile furnizează *două* culoare de legitimare democratică pentru structura de organizare a Uniunii. Parlamentul European, care se bazează pe alegerile efectuate de totalitatea cetățenilor Uniunii, și Consiliul European, precum și Consiliul, a căror legitimitate se bazează pe popoarele statelor membre organizate în mod democratic[.]"[155] Un regim dublu, o democrație dublă.

Concluzii

Care este natura Uniunii Europene? Poate fi Uniunea descrisă ca o uniune federală? Am văzut mai sus că tradiția americană clasifică cu ușurință Uniunea Europeană ca o uniune federală. Uniunea Europeană are o structură compusă ori mixtă, iar prin combinarea elementelor naționale și internaționale ea se situează pe un „teren de mijloc" federal. Eticheta federală este negată – în mod paradoxal – de tradiția intelectuală proprie Europei. Presarea principiului federal în formatul (statului) național nu face decât să reducă conceptul de federație la acela de stat federal. Cu toate că, în primii ani ai integrării europene, crearea unui stat federal a fost obiectivul pe termen lung al câtorva idealiști, eșecul comunității politice europene în anii 1950 a dus la sucombarea ideologiei federale.[156] Căderea federalismului a dus la nașterea filosofiei (neo)funcționalismului.[157] Acesta din urmă a rămas agnostic cu privire la caracterul Uniunii. Uniunea era considerată ca un *proces* - un „periplu către o destinație necunoscută".[158] Dar acest agnosticism nu putea amâna la nesfârșit întrebarea fundamentală: „Ce este Uniunea Europeană?"

Comentatorii timpurii erau conștienți că noua construcție europeană se poziționa pe „terenul de mijloc" situat între dreptul național și cel internațional. Totuși, tradiția

[154] B. Kohler-Koch și B. Rittberger, „Charting Crowded Territory: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union", în B. Kohler-Koch și B. Rittberger (ed.), *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union* (Rowman& Littlefield, 2007), 1-4.

[155] A. von Bogdandy, „A Disputed Idea Becomes Law: Remarks on European Democracy as a Legal Principle", în *ibidem*, 33, 36-37 (s.a.).

[156] M. Forsyth, „The Political Theory of Federalism: the Relevance of Classical Approaches", în J.J. Hesse și V. Wright, *Federalizing Europe?: The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems* (Oxford University Press, 1996), 25-26.

[157] Funcționalistul clasic este D. Mitrany, *A Working Peace System: an Argument for the Functional Development of International Organization* (National Peace Council, 1946). Neofuncționalismul înlătură credința în automatismul procesului de integrare și accentuează necesitatea de a construi noi loialități cu elite strategice. Reprezentantul clasic al neofuncționalismului este E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (supra n. 3).

[158] A. Shonfield, *Journey to an Unknown Destination* (Penguin, 1973).

conceptuală europeană a blocat identificarea acestui teren de mijloc cu ideea federală. Uniunea Europeană era considerată a fi *sui generis*. Dar ce excepţionalism comun![159] În orice caz, „teoria" *sui generis* nu era decât o spoială. Pe timp de conflict constituţional, vechea tradiţie federală europeană s-a întors din străfunduri şi şi-a impus cele două idealuri-tip polarizate: Uniunea Europeană era fie o organizaţie internaţională, fie un stat federal. Şi pentru că nu era acesta din urmă, ea trebuia – prin definiţie – să fie prima.

Care este puterea explicativă a tezei dreptului internaţional? Poate aceasta oare să explice în mod satisfăcător realitatea juridică şi socială din cadrul Uniunii Europene? În ultima jumătate de veac, „mica Europă" s-a emancipat de umila sa naştere, transformându-se într-o creatură matură: Uniunea Europeană. Teza dreptului internaţional întâmpină astfel o serie de dificultăţi explicative. *Spre deosebire de* ceea ce prezice doctrina internaţională, obligaţiile impuse statelor membre nu sunt interpretate în mod restrictiv. *Spre deosebire de* ceea ce prezice doctrina internaţională, statelor membre nu li se permite să deţină mână liberă în executarea obligaţiilor. *Spre deosebire de* ceea ce prezice doctrina internaţională, statele membre nu-şi pot modifica obligaţiile *inter se* prin încheierea de tratate internaţionale subsecvente. Pentru a lua apărarea ipotezei dreptului internaţional, adepţii acesteia ar trebui să denunţe aceste caracteristici juridice ca „trăsături" neesenţiale ale suveranităţii. Or, retrogradând realitatea socială a dreptului european la o apariţie falsă, curentul de gândire european refuză să compare *idealul* cu *realul*. Însă faptele sunt chestiuni îndârjite!

Teza *sui generis* şi teza dreptului internaţional au cauzat amândouă dispariţia Uniunii de pe harta federală. Cum a revenit ideea federală? Renaşterea sa în dezbaterile cu privire la structura Uniunii Europene a fost lentă. Ca prim pas, se acceptase că Uniunea împrumutase principiul federal din dreptul public al statelor federale.[160] Uniunea Europeană era considerată a fi „un caz clasic de federalism fără federaţie".[161] Ea comporta trăsături „federale", însă nu era o „federaţie". Federaţia însemna totuşi

---

[159] J. Calhoun descria ordinea juridică americană de la 1787 ca „nouă, specifică şi fără precedent" (a se vedea: J.C. Calhoun, „A Discourse on the Constitution and Government of the United States", în *Union and Liberty* (Liberty Fund, 1992), 117). Structura juridică a Commonwealth-ului britanic a fost descrisă ca *sui generis*. Raportul Balfour (1926) statua: „Comisia este de părere că nimic nu ar putea fi de câştigat de pe urma încercării de a institui o Constituţie pentru Imperiul Britanic. Părţile sale împrăştiate pe scară largă au caracteristici extrem de diferite, istorii diferite şi se află în diferite stadii de evoluţie; considerat în întregul său, el sfidează orice clasificare şi nu se aseamănă cu nicio altă organizaţie politică care există sau care a fost experimentată vreodată."

[160] Haas a separat ideea de „federaţie" de noţiunea „stat" (Haas (supra n. 3) p.37), putând, prin urmare, să vorbească despre „atributele federale" (*ibidem*, 42) ale CECO. În general, CECO a fost descrisă ca o „formă hibridă, dar nu o federaţie" (*ibidem*, 51), deoarece ea nu întrunea toate atributele federale pe care autorul le considera a fi necesare pentru ca o federaţie să existe (*ibidem*, 59): „Deşi majoritatea criteriilor conduc, în mod categoric, către federalism, limitele care rămân cu privire la capacitatea de a pune în aplicare deciziile şi de a extinde în mod independent domeniul de aplicare a sistemului sugerează caracteristicile unei organizaţii internaţionale"

[161] M. Burgess, *Federalism and the European Union: the Building of Europe 1950-2000* (Routledge, 2000), 28-29.

[162] Cf. W. G. Friedmann, *The Changing Structure of International Law* (Stevens, 1964), 98: „Tratatele europene se opresc înainte de a institui o federaţie. Ele nu transferă unei sfere federale acele competenţe generale care sunt de regulă asociate cu un stat federal [.]"

stat federal.[162] Cuvântul „federal" era asociat, în schimb, unei *funcții*, iar nu *esenței* organizației. Adjectivul era permis – adjectivele privesc *atribute*, nu *esențe* – substantivul, nu. Pentru acceptarea de către constituționalismul european a ideii unei „federații de state" a fost necesar un al doilea pas. Uniunea Europeană trebuia să abandoneze obsesia ideii de suveranitate indivizibilă. Aceasta trebuia să accepte că „dreptul de integrare se bazează pe o premisă aproape necunoscută așa-numitului drept „clasic" internațional, și anume divizibilitatea suveranității."[163] Uniunea se bucură de „reale puteri ce izvorăsc din *limitarea suveranității* sau transferul de competențe dinspre state către [Uniune]", prin care, în schimb, „statele membre și-au *limitat propriile drepturi suverane*, chiar dacă în cadrul unor domenii limitate".[164] Uniunea Europeană este într-adevăr fundamentată pe o concepție cu privire la suveranitatea divizată și, în sens strict, ea nu este nici internațională, nici națională, „ci un compozit al amândurora". Ea reprezintă un fenomen (inter)național care se situează pe un teren de mijloc - federal.

Astfel, cel mai bun mod de a caracteriza natura Uniunii Europene este acela de a o considera ca pe o federație de state.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[163] Pescatore, *The Law of Integration* (supra n. 113), 30. Aceasta corespunde viziunii lui J. Fischer: „Realizarea integrării europene poate fi concepută cu succes numai dacă are loc pe baza împărțirii suveranității între Europa și statul-națiune. Tocmai aceasta este ideea ce stă la baza conceptului de „subsidiaritate", un subiect dezbătut în prezent de fiecare și înțeles practic de nimeni": „From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", discurs susținut în cadrul Universității Humboldt din Berlin (12 mai 2000).

[164] Cauza 6/64, *Costa/ENEL* (supra n. 67), 593 (s.a.).

3

Structura politică: instituţiile Uniunii I

Cuprins

Introducere 79
1. Principiul „separației puterilor" și Uniunea Europeană 81
2. Parlamentul European 85
(a) Formarea: alegerea Parlamentului 86
(i) Dimensiunea și componența Parlamentului 87
(ii) Membrii Parlamentului European și partidele politice 89
(b) Structura internă: organismele parlamentare 92
(c) Plenul: procesul decizional și votul 93
(d) Funcțiile parlamentare 95
(i) Funcțiile legislative 95
(ii) Funcțiile bugetare 96
(iii) Funcțiile de control 97
(iv) Funcțiile elective 98
3. Consiliul European 99
(a) Președintele Consiliului European 101
(b) Consiliul European: funcții și puteri 102
4. Consiliul 103
(a) Consiliul: componență și formațiuni 104
(b) Structura internă și organele 105
(i) Președinția Consiliului 105
(ii) „Coreper" și comitetele specializate 106
(iii) Excurs: Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate 109
(c) Procedura de decizie și de vot 110
(d) Funcții și competențe 113

Introducere

Crearea instituțiilor politice este sarcina principală a tuturor constituțiilor. Fiecare comunitate politică necesită instituții în vederea guvernării societății, așa cum fiecare societate necesită reguli comune și o metodă pentru elaborarea, punerea în aplicare și controlul acestora. Nu este o coincidență faptul că primele trei articole ale Constituției americane de la 1787 instituie și definesc – în mod corespunzător – „domeniul legislativ", „domeniul executiv" și „domeniul judecătoresc".

Tratatele europene instituie un număr de instituții europene în vederea elaborării, punerii în aplicare și exercitării controlului judecătoresc asupra dreptului european. Instituțiile Uniunii și sarcinile lor principale sunt definite în titlul III al Tratatului

IASI / LE - AU UNIVERSITY LIBRARY

privind Uniunea Europeană. În acest cadru, dispoziția esențială o constituie art.13 TUE:

„(1) Uniunea dispune de un cadru instituțional care vizează promovarea valorilor sale, urmărirea obiectivelor sale, susținerea intereselor sale, ale cetățenilor săi și ale statelor membre, precum și asigurarea coerenței, a eficacității și a continuității politicilor și a acțiunilor sale.

Instituțiile Uniunii sunt:

- Parlamentul European;
- Consiliul European;
- Consiliul;
- Comisia Europeană (denumită în continuare „Comisia");
- Curtea de Justiție a Uniunii Europene;
- Banca Centrală Europeană;
- Curtea de Conturi.

(2) Fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condițiile și scopurile prevăzute de acestea. Instituțiile cooperează unele cu altele în mod loial [...]."

Această dispoziție listează șapte instituții politice ale Uniunii Europene. Ele constituie „actorii" cheie ai ordinii juridice a Uniunii.[1] Ceea ce atrage atenția mai întâi este numărul instituțiilor: spre deosebire de structurile instituționale tripartite, Uniunea oferă mai mult decât dublul acestui număr. Primele două instituții, care - la prima vedere - nu ar corespunde în mod direct instituțiilor „naționale" sunt Consiliul (European) și Comisia. Denumirea „Consiliu" reprezintă o trimitere la originile „internaționale" ale Uniunii Europene, dar instituția poate fi întâlnită, în egală măsură, și în structura politică a statelor federale. Este și mai dificil să găsim denumirea „Comisie" printre instituțiile publice ale statelor, în care executivul este în mod obișnuit denumit „guvern". În schimb, băncile centrale și curțile de conturi există în multe dintre ordinile juridice naționale.

În ce loc definesc tratatele instituțiile Uniunii? Dispozițiile cu privire la instituțiile Uniunii sunt împărțite între Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, așa cum se arată în tabelul 2.

Care este componența și care sunt atribuțiile fiecărei instituții în parte? Capitolele 3 și 4 oferă o analiză a fiecărei instituții din perspectiva a trei dimensiuni: structura *internă*, procedurile de adoptare a deciziilor și atribuțiile *interne*.[2] Interacțiunile *externe*

[1] Deși tratatele instituie șapte „instituții", ele recunosc de asemenea existența altor „organisme". În primul rând, conform art. 14 alin. (4) TUE, Parlamentul, Consiliul și Comisia „sunt asistate de un Comitet Economic și Social și de un Comitet al Regiunilor, care exercită funcții consultative." Componența și atribuțiile „Comitetului Economic și Social" sunt stabilite la art. 301-304 TFUE. Componența și atribuțiile „Comitetului Regiunilor" sunt stabilite la art. 305-307 TFUE. În plus, pe lângă „organismele consultative" ale Uniunii, tratatele recunosc în egală măsură și existența „Băncii Europene pentru Investiții" (art. 308-309 TFUE, precum și Protocolul nr. 5 privind statutul Băncii Europene pentru Investiții).

[2] Multe dintre acest aspect „interne" se regăsesc în „regulamentele de procedură" ale instituțiilor. Cu privire la statutul acestor reguli procedurale, a se vedea: S. Lefevre, „Rules of procedure do matter: the legal status of the institutions' power of self-organisation", EL Rev, vol. 30, 2005, 802.

Tabelul 2. Dispoziţiile tratatelor privind instituţiile

Dispoziţiile tratatelor privind instituţiile			
Tratatul UE – Titlul III		Tratatul FUE – Partea VI – Titlul I – Capitolul 1	
art. 13	Cadrul instituţional	Secţiunea 1	Parlamentul European (art. 223–234)
art. 14	Parlamentul European	Secţiunea 2	Consiliul European (art. 235–236)
art. 15	Consiliul European	Secţiunea 3	Consiliul (art. 237–243)
art. 16	Consiliul	Secţiunea 4	Comisia (art. 244–250)
art. 17	Comisia	Secţiunea 5	Curtea de Justiţie (art. 251–281)
art. 18	Înaltul Reprezentant	Secţiunea 6	Banca Centrală Europeană (art. 282–284)
art. 19	Curtea de Justiţie	Secţiunea 7	Curtea de Conturi (art. 285–287)
Protocolul (nr. 3): Statutul Curţii de Justiţie Protocolul (nr. 4): Statutul SEBC şi al BCE Protocolul (nr. 6): stabilirea sediilor unor instituţii etc. Regulamentul (intern) de procedură al instituţiilor			

dintre instituţiile Uniunii în exercitarea atribuţiilor lor politice vor fi abordate în partea II – cu privire la competenţele şi procedurile *Uniunii*. Competenţele Uniunii diferă de acelea ale fiecărei instituţii prin aceea că primele au în vedere relaţiile dintre Uniune şi statele membre. Putem oare totuşi să asociem perspectiva *internă* asupra instituţiilor ca „organisme" ale Uniunii cu interacţiunea lor *externă* într-o ecuaţie politică? Şi ce semnificaţii ar avea art. 13 alin. (2) TUE, atunci când insistă ca fiecare instituţie să acţioneze în limitele competenţelor şi în conformitate cu procedurile stabilite prin tratate? Este oare acesta principiul separaţiei puterilor în cadrul ordinii juridice a Uniunii? Vom aborda această problematică „orizontală" în secţiunea 1 a acestui capitol, înainte de a trece la analizarea structurii „interne" a fiecărei instituţii în parte.

1. Principiul „separaţiei puterilor" şi Uniunea Europeană

Baronul Charles de Montesquieu publica în 1748 „Despre spiritul legilor"[3], lucrare în care aristocratul iluminist îşi expunea viziunea asupra separaţiei puterilor, într-un capitol dedicat „Constituţiei Angliei".[4] În principal, au fost identificate trei puteri:

„În fiecare stat există trei feluri de puteri: puterea legislativă; puterea executivă privitoare la chestiunile care ţin de dreptul ginţilor şi puterea executivă privitoare la cele care ţin de dreptul civil. În virtutea celei dintâi, principele sau autoritatea face legi pentru un timp oarecare sau pentru totdeauna şi îndreaptă sau abrogă pe cele existente. În virtutea celei de a doua, declară război sau încheie pace, trimite sau

[3] Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (tradus şi coordonat de T. Nugent, revizuit de J. Prichard) (Bell, 1914), accesibil la: www.constitution.org/cm/sol.htm. [Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, traducere de Armand Roşu; n.t.]

[4] *Ibidem,* cartea a XI-a – capitolul 6. [*Despre spiritul legilor*, traducere în limba română, cit. *supra*, „Despre orânduirea de stat a Angliei", p. 195 şi urm.; n.t.]

primește solii, ia măsuri de securitate, preîntâmpină năvălirile. În virtutea celei de a treia, pedepsește infracțiunile sau judecă litigiile dintre particulari. Pe aceasta din urmă o vom numi putere judecătorească [.]"[5]

Identificând trei „puteri" sau funcții politice, Montesquieu trece la explicarea „distribuirii" acestora între diferite instituții:

„Atunci când în mâinile aceleași persoane sau ale aceluiași corp de dregători se află întrunite puterea legiuitoare și puterea executivă, nu există libertate, deoarece se poate naște teama ca același monarh sau același senat să nu întocmească legi tiranice pe care să le aplice în mod tiranic. Nu există, de asemenea, libertate dacă puterea judecătorească nu este separată de puterea legislativă și de cea executivă. Dacă ea ar fi îmbinată cu puterea legislativă, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi și legiuitor. Dacă ar fi îmbinată cu puterea executivă, judecătorul ar putea avea forța unui opresor."[6]

Distribuirea puterii înseamnă oare că fiecare putere trebuie conferită unei instituții „separate"? Distribuirea puterii ar conduce, în acest fel, la o *separație* a puterilor? La prima vedere, se pare că părinții fondatori ai statelor Unite ale Americii ar fi optat pentru această interpretare a fragmentului profetic al lui Montesquieu.[7] Ideea care se afla în spatele structurii constituționale americane pare a fi aceea că diferite puteri politice se corelează cu diferite instituții. Puterile legislative sunt astfel învestite în „Congres"[8], puterea executivă este învestită într-un „președinte"[9], în timp ce puterea judecătorească se învestește în „Curtea Supremă".[10]

Există, însă, și o a doua interpretare posibilă a celebrului pasaj din Montesquieu. În acest context, distribuirea puterii conduce la o *combinație* a puterilor. „Pentru a crea un guvernământ moderat, trebuie să *combinăm* puterile, să le ordonăm, să le îngrădim, să le punem în acțiune; trebuie, ca să spunem așa, să dăm uneia mai multă greutate pentru ca să poată ține în cumpănă pe alta[.]"[11] Astfel, exercitarea funcției legislative ar trebui să implice, la modul ideal, mai mult de o instituție.

„Organismul legislativ, fiind alcătuit din două părți, una o controlează pe cealaltă, cu beneficiul respingerii reciproce. Amândouă sunt temperate de puterea executivă, așa cum executivul este temperat de puterea legislativă. În mod firesc, aceste trei puteri ar trebui să genereze o stare de repaus ori de inacțiune. Însă, atunci când apare nevoia de acțiune în virtutea inerției lucrurilor, ele trebuie să acționeze împreună".[12]

---

[5] *Ibidem.* [traducere în limba română, cit. *supra*, p. 195; n.t.].

[6] *Ibidem.* [traducere în limba română, cit. *supra*, p. 195-196; n.t.].

[7] Cu privire la impactul lui Montesquieu asupra Constituției americane, a se vedea: J. Madison, „Federalist nr 47", în J. Madison și alții, *The Federalist* (T. Ball, ed.) (Cambridge University Press, 2003), 235: „Pentru a ne forma idei corecte asupra acestui subiect, ar fi adecvat să investigăm în ce sens ocrotirea libertății necesită ca cele trei mari segmente de putere să fie separate și distincte. Oracolul adesea consultat și citat cu privire la acest subiect este celebrul Montesquieu".

[8] Art. I alin. 1 din Constituția SUA: „Toate puterile legislative conferite prin această Constituție se învestesc într-un Congres al Statelor Unite, care este alcătuit din Senat și Camera Reprezentanților."

[9] *Ibidem*, art. II – alin. 1: „Puterea executivă se învestește într-un președinte al Statelor Unite ale Americii".

[10] *Ibidem*, art. III – alin. 1: „Puterea judecătorească a Statelor Unite se învestește într-o Curte Supremă și în alte instanțe inferioare, pe care Congresul le poate înființa și organiza din când în când."

Ideea care se află la baza acestei a doua concepţii asupra principiului „separaţiei puterilor" rezidă astfel într-un sistem de control şi echilibru al puterilor. Şi tocmai această a doua concepţie cu privire la principiul „separaţiei puterilor" a inspirat tratatele europene. Tratatele europene – spre deosebire de Constituţia SUA – nu abordează fiecare instituţie în contextul unei singure funcţii politice. Acestea au adoptat – în schimb – o tehnică opusă. Fiecare instituţie îşi are „propriul" articol în Tratatul privind Uniunea Europeană, a cărui primă secţiune înfăţişează *combinaţia* funcţiilor politice la care aceasta ia parte.[13] În acest fel, tratatele europene „au stabilit un sistem de distribuire a puterilor între diferitele instituţii ale [Uniunii], conferind fiecăreia un rol propriu în structura instituţională a [Uniunii] şi realizarea sarcinilor încredinţate [Uniunii]."[14] Această concepţie cu privire la principiul „separaţiei puterilor" a inspirat art. 13 alin. (2) TUE. Această dispoziţie, cunoscută sub denumirea de principiul echilibrului interinstituţional, stipulează:

„Fiecare instituţie acţionează în limitele atribuţiilor care îi sunt conferite prin tratate, în conformitate cu procedurile, condiţiile şi scopurile prevăzute de acestea. Instituţiile cooperează unele cu altele în mod loial."

Dispoziţia cuprinde trei postulate constituţionale. În primul rând, fiecare instituţie trebuie să acţioneze în limitele atribuţiilor conferite prin tratate. În acest fel, instituţiile nu-şi pot *extinde* competenţele, în mod unilateral, prin practica constituţională.[15] Instituţiile nu pot, de asemenea, să-şi *transfere* prin consens atribuţiile unei alte instituţii – cu excepţia situaţiei în care tratatele prevăd în mod expres o atare delegare a puterii. Într-adevăr, ordinea juridică a Uniunii a îngăduit încă de la început aceste delegări,[16] detaşându-se astfel de doctrina „statică" a non-delegării care a caracterizat gândirea constituţională americană din secolul al XIX-lea.[17] (Dar, atunci când o instituţie transferă una dintre puterile „proprii" unei alte instituţii, aceasta este îndreptăţită să impună „condiţii" destinatarului transferului.[18]) În al doilea rând, „respectarea echilibrului instituţional înseamnă că fiecare instituţie este obligată să-şi exercite atribuţiile cu respectarea competenţelor celorlalte instituţii."[19]

---

[11] Montesquieu (supra n. 3), cartea V – capitolul 14. [traducere în limba română, cit. *supra*, „Cum se potrivesc legile cu principiul guvernământului despotic", p. 83; n.t.].

[12] *Ibidem.*

[13] Este vorba, în mod normal, despre prima secţiune a articolului din TUE care tratează despre instituţia respectivă.

[14] Cauza C-70/88, *Parlamentul/Consiliul (Cernobâl)*, ECR [1990], p. I-2041, pct. 21. Curtea a respins argumentul conform căruia „Comisia a încălcat principiile care guvernau distribuirea puterilor şi responsabilităţilor între instituţiile [Uniunii]" cu ocazia exercitării puterilor legislative conferite în temeiul tratatelor.

[15] Cauza 149/85, *Wybot/Faure*, ECR [1986], p. 2391, în special pct. 23.

[16] Cu privire la delegarea puterii legislative, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 2 lit. (a) infra.

[17] Cf. *Field v. Clark*, 143 US 649 (1892). Pentru o scurtă descriere a evoluţiei jurisprudenţei americane cu privire la principiul non-delegării, a se vedea: R. Schütze, „„Delegated" Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis", în *Modern Law Review*, vol.74, nr. 5, 2011, 661-693, secţiunea II.

[18] Pentru o analiză a „garanţiilor politice" în cadrul doctrinei europene cu privire la delegare, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 2 infra.

[19] Cauza C-70/88, *Parlamentul/Consiliul (Cernobâl)*, ECR [1990], p. I-2041, pct. 22.

Acest principiu al „cooperării reciproce loiale" între instituții cuprins la art. 13 alin. (2) TUE constituie o extindere pe orizontală a principiului cooperării loiale din art. 4 alin. (3) TUE.[20] Una dintre manifestările acestui principiu o reprezintă acordurile interinstituționale, prin care instituțiile convin să-și exercite atribuțiile „proprii" într-o armonie reciprocă.[21] În sfârșit, fiecare instituție este integrată în procedurile politice ale Uniunii Europene. Astfel, în cadrul procedurii legislative (ordinare) sunt implicate trei instituții: Comisia este obligată să prezinte, în mod formal, propunerea de act legislativ, iar Parlamentul și Consiliul trebuie să codecidă asupra adoptării acestuia. Deci, chiar dacă o instituție trebuie să fie numai „consultată", această implicare prin consultare „reprezintă un element esențial în echilibrul instituțional avut în vedere de tratat[e]".[22]

Ce tipuri de „puteri" ori „funcții" politice se pot identifica pentru Uniunea Europeană? În afara faptului că definesc procedurile legislative, tratatele europene nu clasifică în mod formal funcțiile politice ale Uniunii în conformitate cu o procedură specială. Potrivit doctrinei constituționale clasice, tratatele continuă astfel să se întemeieze pe o concepție materială asupra puterilor politice. Prin urmare, puterea legislativă se referă la competența de a face legi. Puterea executivă se referă la competența de a propune și pune în aplicare legi. Puterea judecătorească se referă la competența de a controla aplicarea legilor în fața unei instanțe. În plus față de trio-ul clasic, constituțiile moderne au început să recunoască puteri politice suplimentare. Astfel, o a „patra putere" separată se referă la competențele externe ale unui corpus politic.[23] Această a patra putere trebuie situată între puterea legislativă și cea executivă,[24] întrucât ea implică atât crearea „legilor", cât și – în cel mai rău caz –

[20] Art. 4 alin. (3) TUE privește numai relațiile federale dintre Uniune și statele membre. Vom analiza această dispoziție în partea a II-a acestei cărți.

[21] Tratatele prevăd acordurile interinstituționale, de exemplu la art. 295 TFUE care stipulează: „Parlamentul European, Consiliul și Comisia se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor. În acest scop, acestea pot, cu respectarea tratatelor, să încheie acorduri interinstituționale care pot avea un caracter obligatoriu." Pentru o listă a acordurilor interinstituționale încheiate între 1958-2005, a se vedea: W. Hummer, „Annex: Interinstitutional Agreements concluded during the Period 1958-2005", ELJ, vol. 13, 2007, 92. Cu privire la diferitele „teorii" asupra caracterului acordurilor interinstituționale, a se vedea: B. Driessen, „Interinstitutional Conventions and institutional balance", EL Rev, vol. 33, 2008, 550-551: „Deși asemenea aranjamente de multe ori nu fac decât să fluidizeze relațiile interinstituționale, în multe cazuri ele afectează echilibrul efectiv al puterilor între instituții."

[22] Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul (Izoglucoză)*, ECR [1980], p. 3333, pct. 33.

[23] Recunoașterea afacerilor externe ca funcție publică distinctă de domeniul afacerilor interne și-a primit formularea clasică în filosofia politică a lui John Locke. Locke a identificat „puterea federativă" cu „puterea de a declara război și de a încheia pace, de a constitui ligi și alianțe și de a încheia tratate cu tot soiul de comunități și state" (J. Locke, *Two Treaties of Government* (P. Laslett, ed.) (Cambridge University Press, 1985) 365, § 146). [John Locke, *Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranță*, Editura Nemira, București, 1999, traducere din limba engleză de Silviu Culea; *Al doilea tratat despre cârmuire*, capitolul IX, par. 146, p. 144; n.t.]

[24] Hamilton, „Federalist nr. 75" (supra n. 7), 365 (s.a.): „Deși mai mulți autori preocupați de tema puterii politice situează această putere în sfera autorităților executive, totuși, aceasta este o dispoziție în mod evident arbitrară; căci, dacă asistăm cu atenție la modul său de funcționare, vom vedea că împrumută *mai mult din caracterul legislativ, decât din acela executiv*, deși nu pare să se integreze în mod strict în

executarea războaielor împotriva unui inamic. În sfârşit, multe state moderne recunosc chiar şi o a „cincea putere" cu privire la controlul politic asupra pieţelor financiare.[25] Sarcina băncilor de stat este aceea de a reglementa şi stabiliza masa monetară a unui regim politic.

Cum se corelează instituţiile (şi „organismele") Uniunii cu aceste cinci puteri politice identificate? Este important să reţinem că „principiul echilibrului instituţional nu implică faptul că autorii tratatelor stabilesc o distribuţie echilibrată a puterilor, prin care ponderea fiecărei instituţii este aceeaşi cu aceea a celorlalte".[26] Acesta înseamnă pur şi simplu că „tratatele instituie un sistem pentru distribuirea puterilor între diferitele instituţii ale [Uniunii], conferind fiecăreia propriul rol în structura instituţională a [Uniunii] şi în vederea realizării sarcinilor încredinţate [Uniunii]."[27]

Tabelul 3 oferă pur şi simplu o schemă a *principalilor* actori instituţionali care se asociază în fiecare funcţie politică.

Tabelul 3 Instituţiile Uniunii în corelaţie cu funcţiile politice

funcţia legislativă	**funcţia externă**	**funcţia executivă**	**funcţia judecătorească**	**funcţia financiară**
Parlamentul Consiliul	Consiliul (European) Parlamentul	Consiliul European Comisia	Curtea Comisia	Banca Centrală Banca de Investiţii

2. Parlamentul European

În pofida locului formal în tratate, Parlamentul European nu a fost niciodată „prima" instituţie a Uniunii. Vreme îndelungată, ea a urmat în grad Consiliului şi Comisiei. Puterile sale au fost la început cu adevărat minimale. El era un organism „auxiliar" care avea menirea de a sprijini duopolul instituţional al Consiliului şi Comisiei. Acest rol minimal a sporit gradual începând cu anii 1970. Tratatele bugetare i-au conferit un cuvânt de spus în procedura bugetară, pentru ca, ulterior, modificările

---

definiţia niciuneia dintre ele. Esenţa autorităţii legislative constă în adoptarea legilor sau, cu alte cuvinte, în prescrierea regulilor de organizare a societăţii, în timp ce executarea legilor şi utilizarea forţei comune, fie în acest scop, fie în vederea apărării comune, par a cuprinde toate funcţiile puterii executive. Puterea de a încheia tratate nu este, pe deplin, nici una, nici alta. Ea nu priveşte nici executarea legilor preexistente, nici punerea în aplicare a legilor noi şi cu atât mai puţin exercitarea unei puteri comune. Obiectele sale sunt CONTRACTELE încheiate cu naţiunile străine, care au o putere de lege ce decurge din obligaţiile de bună-credinţă. Ele nu sunt reguli prescrise se către suveran supusului, ci acorduri între suveran şi suveran. *Puterea respectivă pare, prin urmare, a forma o categorie distinctă, ce nu aparţine propriu-zis nici legislativului, nici executivului*".

[25] Cu privire la istoria Băncii Angliei, a se vedea: R. Roberts şi D. Kynaston, *The Bank of England: Money, Power and Influence 1694-1994* (Oxford University Press, 1995); iar cu privire la crearea „Sistemului Rezervei Federale" a SUA în 1913, a se vedea: A. Meltzer, *A History of the Federal Reserve* (University of Chicago Press, 2004), vol. 1, 1913-1951.

[26] J.-P. Jacque, „The Principle of Institutional Balance", CML Rev, vol. 41, 2004, 383.

[27] Cauza C-70/88 (supra n. 19), pct. 21.

tratatelor să-i sporească în mod semnificativ rolul în cadrul procedurii legislative. Astăzi, Parlamentul constituie – alături de Consiliu – o cameră a legislativului Uniunii. Ales direct de către cetățenii europeni,[28] Parlamentul constituie nu doar cea mai democratică instituție, ci, în lumina „numirii" sale elective, el reprezintă și cea mai supranațională instituție a Uniunii Europene.

Această secțiune se concentrează asupra a patru aspecte legate de Parlamentul European. În primul rând, vom avea în vedere modul de formare a acestuia prin alegeri europene. O a doua secțiune va analiza structura sa internă. O a treia secțiune prezintă procedurile de luare a deciziilor și de vot. În sfârșit, o a patra secțiune oferă o sinteză cu privire la puterile Parlamentului în cadrul diferitelor funcții politice ale Uniunii.

(a) Formarea: alegerea Parlamentului

În momentul în care se năștea Uniunea Europeană, Tratatul de la Paris din 1952 și Tratatul de la Roma din 1957 prevedeau că Parlamentul acesteia va fi alcătuit din „reprezentanți ai popoarelor statelor".[29] Această caracterizare corespundea formării sale, întrucât Parlamentul European nu era ales în mod direct. El urma să fie „alcătuit din delegați desemnați de parlamentele respective dintre membrii lor, în conformitate cu procedurile stabilite de fiecare stat membru."[30] Parlamentarii europeni erau astfel delegați – parlamentari *naționali*. Această metodă de formare a adus Parlamentul mai aproape de o „adunare" (internațională), deși tratatele constitutive rupseseră deja cu logica dreptului internațional clasic în două moduri. În primul rând, acestea au renunțat la ideea de egalitate suverană a statelor membre, recunoscând proporții diferite pentru delegațiile parlamentare naționale.[31] Mai mult: ambele tratate prevedeau deja că Parlamentul se va forma prin „alegeri directe și universale, în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre".[32]

Când a avut loc transformarea Parlamentului European dintr-o „adunare" de parlamentari naționali într-un „parlament" ales în mod direct? A fost nevoie de două decenii înainte ca „Legea electorală" a Uniunii din 1976 să fie adoptată.[33] Iar începând cu primele alegeri parlamentare din 1979, Parlamentul European a încetat a mai fi compus din „reprezentanți ai popoarelor statelor". El a constituit de atunci înainte

[28] Art. 10 alin. (2) TUE: „Cetățenii sunt reprezentați direct, la nivelul Uniunii, în Parlamentul European."

[29] Art. 137 CEE. A se vedea și: art. 20 CECO.

[30] Art. 138 CEE. A se vedea și: art. 21 CECO.

[31] La început, Tratatul CEE a acordat treizeci și șase de delegați Germaniei, Franței și Italiei, paisprezece delegați pentru Belgia și Țările de Jos și șase delegați pentru Luxemburg.

[32] Art. 138 alin. (3) CEE: „Parlamentul European elaborează un proiect pentru a permite alegerea prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre. Consiliul, hotărând în unanimitate, va stabili dispozițiile pe care le va recomanda spre adoptare statelor membre, în conformitate cu normele lor constituționale." A se vedea și art. 21 alin. (3) CECO.

[33] „Actul privind alegerea membrilor Parlamentului European prin vot universal și direct". Actul a fost adoptat în 1976 (JO L 278, 1976, p. 5), fiind modificat în repetate rânduri. Pentru versiunea consolidată a se vedea: anexa 5 a acestei cărți.

organismul reprezentativ al poporului european. Tratatul de la Lisabona a recunoscut – cu întârziere – această schimbare constituțională. El caracterizează acum Parlamentul European ca fiind „alcătuit din reprezentanți ai cetățenilor Uniunii".[34] Care sunt însă dimensiunea și componența Parlamentului European? Cum se desfășoară alegerile? Care este statutul „membrilor Parlamentului European" („MPE")? Să analizăm pe rând aceste chestiuni.

(i) Dimensiunea şi componenţa Parlamentului

Tratatele stipulează următoarele cu privire la dimensiunea și componența Parlamentului European:

„Parlamentul European este compus din reprezentanții cetățenilor Uniunii. Numărul acestora nu poate depăși șapte sute cincizeci, plus președintele. Reprezentarea cetățenilor este asigurată în mod proporțional descrescător, cu un prag minim de șase membri pentru fiecare stat membru. Niciunui stat membru nu i se atribuie mai mult de nouăzeci și șase de locuri.

Consiliul European adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a componenței Parlamentului European, cu respectarea principiilor menționate la primul paragraf."[35]

Parlamentul European cuprinde maximum 751 de membri.[36] Acesta, deși este relativ mai mare comparativ cu Camera Reprezentanților din Congresul american, este totuși mult mai mic față de Camera Lorzilor din Parlamentul britanic.[37] Tratatele însele nu mai stabilesc componența acestuia.[38] Consiliul European este acela care trebuie să decidă cu privire la „cotele" naționale pentru reprezentanții parlamentari ai Uniunii. Distribuirea mandatelor trebuie totuși să fie „proporțională în mod descrescător" într-un interval ce se întinde de la șase la nouăzeci și șase de locuri. Deși Consiliul European nu a luat încă o decizie formală, el și-a dat consimțământul

[34] Art. 14 alin. (2) TUE.

[35] *Ibidem.*

[36] Alegerile parlamentare din 2009 s-au desfășurat în baza cadrului existent înainte de Lisabona. Conform acestuia, existau numai 736 de locuri, Germania având 99 de locuri. Pentru a spori numărul de locuri la 751 și pentru a reduce numărul de MPE ai Germaniei cu trei, Spania a propus modificarea tratatului prin Protocolul nr. 36 privind dispozițiile tranzitorii. Această propunere sugera adăugarea a 18 MPE pentru legislatura 2009-2014, *fără* a reduce mandatul celor trei membri (deja) aleși ai Germaniei. Parlamentul urma să aibă – temporar – 754 de membri! Această propunere a primit aprobarea Comisiei, Parlamentului și Consiliului European (a se vedea: Decizia Consiliului European din 17 iunie 2010 privind examinarea de către o conferință a reprezentanților guvernelor statelor membre a proiectului de revizuire a tratatelor propus de către guvernul spaniol în ceea ce privește componența Parlamentului European și de neconvocare a unei Convenții (2010/350/UE) [JO L 160, 26.6.2010, p. 5; n.t.]). Cei 18 MPE suplimentari nu vor fi aleși. Conform art. 1 din decizia Consiliului European, „prin derogare de la articolul 14 alineatul (3) din Tratatul privind Uniunea Europeană, statele membre vizate desemnează persoanele care vor ocupa locurile suplimentare prevăzute la alineatul (1), în conformitate cu legislația statelor membre în cauză, cu condiția ca persoanele respective să fie alese prin vot universal direct".

[37] Pentru a compara: Camera Reprezentanților (americană) are 435 de membri. Camera Comunelor (britanică) are 648 de membri, în timp ce Camera Lorzilor (britanică) are în prezent 829 de membri.

[38] Acesta fusese întotdeauna cazul înainte de Tratatul de la Lisabona. Componența Parlamentului a fost astfel „de-constituționalizată".

politic pentru o propunere a Parlamentului European.[39] În propunerea sa, Parlamentul a prevăzut o definiție a „proporționalității descrescătoare",[40] propunând următoarea distribuire concretă a mandatelor între statele membre:

Tabelul 4 Distribuirea mandatelor în Parlamentul European (statele membre)

Statele membre (mandate)		
Belgia (22) Bulgaria (18)	Irlanda (12) Italia (72+1[41])	Austria (19) Polonia (51)
Republica Cehă (22)	Cipru (6)	Portugalia (22)
Danemarca (13)	Letonia (9)	România (33)
Germania (96)	Lituania (12)	Slovenia (8)
Estonia (6)	Luxemburg (6)	Slovacia (13)
Grecia (22)	Ungaria (22)	Finlanda (13)
Spania (54)	Malta (6)	Suedia (20)
Franța (74)	Olanda (26)	Regatul Unit (73)

„Cotele" naționale pentru mandatele parlamentare europene constituie un compromis între principiul *democratic* și principiul *federal*. Căci, în timp ce principiul democratic impunea ca fiecare cetățean al Uniunii să beneficieze de putere de vot egală („o persoană, un vot"), principiul federal insista asupra egalității politice a statelor. Rezultatul acestui compromis a fost respingerea unei distribuiri proporționale *pure,* în favoarea unui sistem de distribuire proporțională *descrescătoare.* Elementul descrescător din cadrul acestui sistem înseamnă, din păcate, că un cetățean luxemburghez are o putere de vor de zece ori mai mare decât un cetățean britanic, francez ori german.

Cum sunt aleși membrii *individuali* ai Parlamentului? Tratatele prevăd numai o serie de reguli generale: „Membrii Parlamentului European sunt aleși prin vot universal direct, liber și secret, pentru un mandat de cinci ani."[42] Reguli detaliate sunt prevăzute în Actul electoral din 1976 (modificat). Articolul 1 din acest act stabilește că alegerile trebuie să se desfășoare „pe baza reprezentării proporționale".[43] Acest principiu

[39] A se vedea: Declarația (nr. 5) privind acordul politic al Consiliului European referitor la proiectul de decizie privind componența Parlamentului European: „Consiliul European își va da acordul la nivel politic cu privire la proiectul revizuit al deciziei privind componența Parlamentului European pentru legislatura 2009-2014, pe baza propunerii Parlamentului European." Pentru proiectul de decizie, a se vedea: Rezoluția Parlamentului European (11 octombrie 2007) privind componența Parlamentului European (JO C 227, 2008, p. 132).

[40] *Ibidem,* paragraful 6: „[P]rincipiul proporționalității descrescătoare înseamnă că raportul între populația și numărul de locuri ale fiecărui stat membru trebuie să varieze în funcție de populația statului respectiv, astfel ca fiecare deputat al unui stat membru mai populat să reprezinte mai mulți cetățeni decât fiecare deputat al unui stat membru mai puțin populat și invers, dar și ca niciun stat membru mai puțin populat să nu aibă mai multe locuri decât un stat mai populat[.]"

[41] Acest loc suplimentar a fost adăugat, grație intransigenței italiene, de Consiliul interguvernamental de la Lisabona, a se vedea: Declarația (nr. 4) privind componența Parlamentului European: „Locul suplimentar în Parlamentul European va fi atribuit Italiei."

[42] Art. 14 alin. (3) TUE.

[43] Art. 1 alin. (1) și (3) din Actul electoral din 1976, (supra n. 33).

interzice sistemul electoral tradiţional britanic al „scrutinului majoritar cu un singur tur"[44]. Aspectele specifice cu privire la procedura electorală sunt totuşi lăsate, în principal, în seama statelor membre.[45]

Astfel, alegerile parlamentare europene nu se desfăşoară după o „procedură electorală uniformă în toate statele membre", ci, mai degrabă, „în conformitate cu principiile comune tuturor statelor membre".[46] Tratatele insistă totuşi asupra unui principiu constituţional comun: „orice cetăţean al Uniunii care îşi are reşedinţa într-un stat membru şi care nu este resortisant al acestuia, are dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European în statul membru în care îşi are reşedinţa, în aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii acelui stat."[47]

(ii) Membrii Parlamentului European şi partidele politice

Multă vreme, statutul membrilor Parlamentului European („MPE") a fost reglementat numai de Actul electoral din 1976. Aceasta stabilea, printre altele, că membrii Parlamentului beneficiază de privilegiile şi imunităţile funcţionarilor Uniunii Europene.[48] De asemenea, actul stabilea că mandatul de parlamentar este incompatibil cu demnitatea de membru în guvernul naţional sau în parlamentul naţional[49] ori cu aceea de membru într-o altă instituţie europeană.

---

[44] Această condiţie nu a făcut iniţial parte din Actul electoral din 1976, fiind adăugată ulterior printr-un amendament din 2002. Acest amendament a fost considerat necesar deoarece sistemul de vot majoritar britanic „era capabil să modifice întreg echilibrul politic din cadrul Parlamentului European" (F. Jacobs şi alţii, *The European Parliament* (Harper Publishing, 2005), 17) [traducere în limba română: Richard Corbett, Francis Jacobs şi Michael Shackleton, *Parlamentul European*, ediţia a şasea, Monitorul Oficial, Bucureşti, 2007, p. 17; n.t.]. Cel mai bun exemplu pentru acest efect distorsionant au fost alegerile pentru Parlamentul European din 1979 în cadrul cărora conservatorii britanici au câştigat 60 din cele 78 de locuri cu numai 50% din voturi (*ibidem*).

[45] Art. 8 din Actul electorală din 1976: „Sub rezerva dispoziţiilor prezentului act, procedura electorală este reglementată în fiecare stat membru de propriile dispoziţii naţionale". În temeiul acestui act, statele membre sunt libere să hotărască dacă stabilesc circumscripţii naţionale ori locale pentru alegerile pentru Parlamentul European (*ibidem*, art. 2) şi dacă instituie un prag minim pentru alocarea de mandate (*ibidem*, art. 3). Mai mult, fiecare stat membru poate stabili data şi durata alegerilor pentru Parlamentul European, însă această dată trebuie „stabilită în cursul aceleaşi perioade care începe joi dimineaţa şi se încheie duminica imediat următoare" pentru toate statele membre (*ibidem*, art. 10 alin. (1)).

[46] Ambele opţiuni sunt asigurate de art. 223 alin. (1) TFUE: „Parlamentul European elaborează un proiect pentru a stabili dispoziţiile necesare care să permită alegerea membrilor săi prin vot universal direct în conformitate cu o procedură uniformă în toate statele membre sau în conformitate cu principii comune tuturor statelor membre. Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială şi după aprobarea Parlamentului European, care se pronunţă cu majoritatea membrilor care îl compun, stabileşte dispoziţiile necesare. Respectivele dispoziţii intră în vigoare după ce au fost aprobate de statele membre în conformitate cu normele lor constituţionale."

[47] Art. 22 alin. (2) TFUE. Dispoziţia respectivă adaugă totuşi: „Acest drept se va exercita în condiţiile adoptate de Consiliu, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială şi după consultarea Parlamentului European; aceste norme de aplicare pot prevedea dispoziţii derogatorii în cazul în care probleme specifice ale unui stat membru justifică acest lucru."

[48] Art. 6 alin. (2) din Actul electoral din 1976.

[49] Ibidem, art. 7.

După ani de dezbateri şi neînţelegeri, Parlamentul a adoptat tardiv „Statutul membrilor Parlamentului European".[50] Statutul „stabileşte dispoziţiile şi condiţiile generale care reglementează exercitarea funcţiilor deputaţilor în Parlamentul European."[51] Prin urmare, „deputaţii sunt liberi şi independenţi"[52]. Ei „votează individual şi personal" şi, ca atare, „nu pot fi obligaţi prin instrucţiuni şi nu pot primi mandat imperativ".[53] Deputaţii au dreptul de a face propuneri de acte ale Uniunii[54] şi de a se constitui în grupuri politice.[55] Ei au dreptul a primi „o indemnizaţie adecvată, menită să le asigure independenţa"[56] şi au dreptul la pensie.[57]

De regulă, membrii Parlamentului fac parte dintr-un partid politic. Totuşi, în pofida unui efort considerabil de a ocroti partidele *europene*,[58] parlamentarii continuă să fie aleşi în principal ca reprezentanţi ai partidelor lor *naţionale*.[59]

---

[50] Decizia Parlamentului European 2005/684 de adoptare a Statutului deputaţilor în Parlamentul European (JO L 262, 7.10.2005, p. 1 [Ediţie specială, 01/vol. 6, p. 28; n.t.]). Temeiul juridic pentru acest tip de act îl regăsim astăzi la art. 223 alin. (2) TFUE: „După avizul Comisiei şi cu aprobarea Consiliului, Parlamentul European, hotărând prin regulamente din proprie iniţiativă, în conformitate cu o procedură legislativă specială, stabileşte statutul şi condiţiile generale privind exercitarea funcţiilor membrilor săi."

[51] Art. 1 din Statutul MPE.

[52] *Ibidem*, art. 2. Acest lucru se repetă la art. 6 alin. (1) din Actul electoral din 1976: „Membrii Parlamentului European votează individual şi personal. Aceştia nu pot fi obligaţi prin instrucţiuni şi nu pot primi mandat imperativ."

[53] *Ibidem*, art. 3 din Statutul MPE.

[54] *Ibidem*, art. 5.

[55] *Ibidem*, art. 8.

[56] *Ibidem*, art. 9. Art. 10 stabileşte indemnizaţia astfel: „Valoarea indemnizaţiei este de 38,5 % din salariul de bază al unui judecător de la Curtea de Justiţie a [Uniunii] Europene".

[57] *Ibidem*, art. 14 şi urm.

[58] Conform art. 10 alin. (4) TUE: „Partidele politice la nivel european contribuie la formarea conştiinţei politice europene şi la exprimarea voinţei cetăţenilor Uniunii." Tratatele cuprind chiar şi un temei juridic în art. 224 TFUE pentru regulamentele [...] care stabilesc statutul partidelor politice la nivel european, menţionate la articolul 10 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, în special regulile legate de finanţarea acestora". Temeiul juridic a fost utilizat sub forma Regulamentului 2004/2003 privind statutul şi finanţarea partidelor politice la nivel european (JO L 297, 15.11.2003, p. 1 [Ediţie specială, 01/vol. 5, p. 3; n.t.]), modificat prin Regulamentul 1524/2007 (JO L 343, 27.12.2007, p. 5). Regulamentul defineşte „partidul politic" ca „asociaţie de cetăţeni" care „care urmăreşte obiective politice" (*ibidem*, art. 2) şi care trebuie să satisfacă patru condiţii: (a) trebuie să aibă personalitate juridică în statul membru în care îşi are sediul; (b) trebuie să fie reprezentat, în cel puţin o pătrime din statele membre, de membri ai Parlamentului European sau în parlamentele naţionale ori în parlamentele regionale ori în adunările regionale sau trebuie să fi obţinut, în cel puţin o pătrime din statele membre, cel puţin trei la sută din voturile exprimate în fiecare din statele membre respective la ultimele alegeri pentru Parlamentul European; (c) trebuie să respecte, în special în programul său şi în cadrul activităţilor sale, principiile pe care se întemeiază Uniunea Europeană, şi nume principiile libertăţii, democraţiei, respectării drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, precum şi principiul statului de drept; (d) trebuie să fi participat la alegerile pentru Parlamentul European ori să-şi fi exprimat intenţia în acest sens." Dacă aceste cerinţe sunt îndeplinite, partidul politic poate – în anumite condiţii (*ibidem*, art. 6) – să ceară finanţare de la bugetul general al uniunii Europene (*ibidem*, art. 4).

[59] Acest lucru l-a determinat pe Hix să caracterizeze alegerile europene drept „concursuri naţionale de ordin secund" (S. Hix, *The Political System of the European Union* (Palgrave, 2005), 193).

Totuşi, membrii Parlamentului aleg adesea să se alăture unuia dintre „grupurile politice" europene. (În realitate, propriile partide politice sunt acelea care realizează adeziunea în numele lor.[60]) Regulamentul Parlamentului European stipulează că orice grup politic trebuie să cuprindă un număr minim de 25 de membri şi „să cuprindă membri aleşi în cel puţin o pătrime din statele membre".[61] Avantajul de a fi în cadrul unui grup politic constă în dobândirea unui statut privilegiat în cadrul Parlamentului. La ora actuală, în Parlamentul European există şapte grupuri politice: Partidul Popular European („PPE"),[62] Alianţa Progresistă a Socialiştilor şi Democraţilor („S&D")[63], Alianţa Liberalilor şi Democraţilor pentru Europa („ALDE")[64], Verzii-Alianţa Liberă Europeană („G-EFA"), Conservatorii şi Reformiştii Europeni („ECR")[65], Stânga Unită Europeană-Stânga Verde Nordică („GUE-NGL") şi Europa Libertăţii şi Democraţiei („EFD"). Ulterior alegerilor din 2009,[66] distribuirea mandatelor între grupurile politice din Parlamentul European a avut loc conform schemei din figura 5.

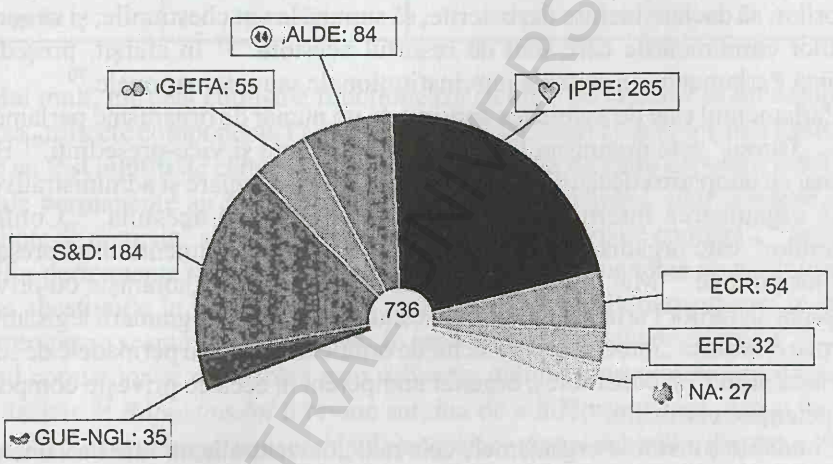

Figura 5. Distribuirea mandatelor în parlamentul European (partidele politice)
Sursa: Parlamentul European

[60] Fiecare grup politic decide cu privire la calitatea de membru prin statutul grupului. De exemplu, Statutul Partidului Popular European (a se vedea: http://www.epp.eu/library.asp) se bazează pe calitatea de membru în partidele naţionale şi distinge între „partide membre ordinare" şi „partide membre asociate". Conform art. 5 din statut, „toţi membrii grupului PPE din Parlamentul European aleşi pe o listă a unui partid membru sunt de asemenea membri din oficiu ai asociaţiei". Cu toate acestea, parlamentarii care nu fac parte din niciun partid politic „pot deveni membri individuali ai asociaţiei prin decizie a adunării politice, la propunerea preşedinţiei asociaţiei" (*ibidem*).

[61] Art. 30 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului European.

[62] De exemplu, partidul francez „Uniunea pentru Mişcarea Populară", precum şi partidul german „Uniunea Creştin-Democrată" sunt membre ale acestui grup politic.

[63] De exemplu, „Partidul Laburist" britanic, „Partidul Social-Democrat" german şi „Partidul Socialist" francez sunt membri ai grupului politic european.

[64] De exemplu, „Partidul Liberal-Democrat" britanic, „Mişcarea Democratică" franceză şi „Partidul Liber Democratic" german sunt membri ai acestui grup politic European.

[65] Partidul Conservator britanic este membru al acestui grup.

[66] http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00082fcd21/Results-by-country-(2009).html.

(b) Structura internă: organismele parlamentare

În mod oficial, Parlamentul hotărăşte întotdeauna în şedinţă plenară. El are totuşi dreptul să se organizeze în plan intern, instituind astfel o diviziune a muncii. Conform art. 14 alin. (4) TUE, „Parlamentul European îşi alege preşedintele şi biroul dintre membrii săi." Capitolul al 2-lea din Regulamentul [intern al] Parlamentului European stabileşte diferite funcţii şi atribuţiile corespondente acestora. Conform art. 13 din acesta, Parlamentul alege prin vot secret un preşedinte, paisprezece vice-preşedinţi şi cinci chestori.[67]

Preşedintele conduce Parlamentul European, sarcinile sale fiind stabilite la art. 20: „preşedintele conduce toate activităţile Parlamentului şi ale organelor sale."[68] Acesta este abilitat „să deschidă, să suspende şi să închidă şedinţele; să hotărască asupra admisibilităţii amendamentelor, asupra întrebărilor adresate Consiliului şi Comisiei"; el este de asemenea însărcinat să „menţină ordinea, să dea cuvântul vorbitorilor, să declare închise dezbaterile, să supună la vot chestiunile; şi să adreseze comisiilor comunicările care sunt de resortul acestora."[69] În sfârşit, preşedintele reprezintă Parlamentul în relaţiile interinstituţionale sau internaţionale.[70]

Parlamentul este de asemenea sprijinit de un număr de organisme parlamentare interne. „Biroul" este organismul format din preşedinte şi vice-preşedinţi.[71] El este însărcinat cu adoptarea deciziilor asupra chestiunilor financiare şi administrative care vizează organizarea internă a Parlamentului şi membrii acestuia.[72]„Conferinţa preşedinţilor" este organismul alcătuit din preşedintele Parlamentului şi preşedinţii grupurilor politice.[73] Mai mult, acesta este organismul care „hotărăşte cu privire la organizarea lucrărilor Parlamentului şi la chestiunile aferente programării legislative."[74] Prin urmare, aceasta „întocmeşte proiectul de ordine de zi pentru perioadele de sesiune ale Parlamentului" şi constituie „ organul competent în ceea ce priveşte componenţa şi competenţele comisiilor".[75]

Comisiile constituie organismele cele mai „descentralizate" ale Parlamentului. Există două tipuri principale de comisii: „comisiile permanente" şi „comisiile speciale".[76]

Comisiile permanente sunt organisme specializate pe domenii de activitate parlamentară.[77] În tabelul 5 se află lista comisiilor permanente, în conformitate cu domeniile stabilite în Regulamentul Parlamentului European.[78]

---

[67] Mandatul pentru toate cele trei funcţii este de doi ani şi jumătate (a se vedea art. 17 din Regulamentul Parlamentului European).

[68] Art. 20 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului European.

[69] *Ibidem*, art. 20 alin. (2).

[70] *Ibidem*, art. 20 alin. (4).

[71] *Ibidem*, art. 22 alin. (1).

[72] *Ibidem*, art. 23 privind funcţiile Biroului.

[73] *Ibidem*, art. 24 alin. (1).

[74] *Ibidem*, art. 25 alin. (2).

[75] *Ibidem*, art. 25 alin. (6) şi (7). Cu privire la „proiectul ordinii de zi", a se vedea art. 137.

[76] *Ibidem*, art. 184. „Comisiile speciale" expiră de regulă după un an. Pentru detalii cu privire la comisiile de anchetă, a se vedea art. 185, precum şi anexa a IX-a a Regulamentului Parlamentului European.

[77] *Ibidem*, Art. 183.

[78] *Ibidem*, anexa VII.

Tabelul 5. Comisiile permanente ale Parlamentului European

Comisii permanente			
Afaceri externe	Afaceri economice și monetare	Transport și turism	Afaceri juridice
Dezvoltare	Ocuparea forței de muncă și afaceri sociale	Dezvoltare regională	Libertăți civile, justiție și afaceri interne
Comerț internațional	Mediu	Agricultură și dezvoltare rurală	Afaceri constituționale
Bugete	Sănătate public și siguranța alimentară	Pescuit	Drepturile femeii și egalitate de gen
Control bugetar	Industrie, cercetare și energie	Cultură și educație	Petiții

Mai mult, întrucât comisiile funcționează ca niște parlamente în miniatură, ele trebuie să „reflecte componența Parlamentului".[79] Membrii comisiilor sunt desemnați după ce au fost numiți de către grupurile lor politice (ori de către deputații neafiliați). Comisiile permanente au între patruzeci și șaizeci de membri, sunt conduse de un „președinte de comisie" și sunt coordonate de „coordonatorii de comisie".[80] Sarcinile comisiilor permanente sunt stabilite astfel: „Comisiile permanente au misiunea de a examina chestiunile în legătură cu care au fost sesizate de Parlament sau, în timpul unei întreruperi a sesiunii, de președinte, în numele Conferinței președinților".[81] Votul în cadrul comisiilor se desfășoară prin ridicarea mâinii, președintele neputând avea un vot decisiv.[82] *Raportorului* îi revine sarcina de a informa plenul. Acest lucru ne aduce la ultim aspect important: comisiile *pregătesc* numai deciziile, deoarece funcția de decizie aparține – în exclusivitate - plenului.

(c) Plenul: procesul decizional şi votul

Plenul reprezintă organul oficial de luare a deciziilor în Parlamentul European. Parlamentul hotărăște în mod oficial prin intermediul plenului. Tratatele stabilesc – în mod anacronic – că Parlamentul se întrunește în plen cel puțin o dată pe an în vederea desfășurării sesiunii anuale.[83] Parlamentul, în schimb, a hotărât de timpuriu

[79] *Ibidem*, art. 186 alin. (1).

[80] *Ibidem*, art. 192.

[81] *Ibidem*, art. 188 lin. (1). Conform art. 188 alin. (3): „În cazul în care mai multe comisii permanente sunt competente într-o chestiune, se desemnează o comisie competentă și comisii sesizate pentru aviz."

[82] *Ibidem*, art. 195.

[83] Art. 139 CEE. În prezent, art. 229 TFUE stabilește: „Parlamentul European se întrunește în sesiune anuală. Parlamentul se întrunește de drept în a doua zi de marți a lunii martie. Parlamentul European se poate întruni în perioada de sesiune extraordinară, la cererea majorității membrilor care îl compun, a Consiliului sau a Comisiei."

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

să-şi împartă sesiunea anuală în douăsprezece şedinţe şi să se întâlnească timp de o săptămână în fiecare lună. Această opţiune a fost actualmente „constituţionalizată" în mod formal printr-un protocol anexat tratatelor.[84] Aceste şedinţe plenare au loc la Strasbourg – nu la Bruxelles.

Care este procedura de decizie în plenul Parlamentului? Procedura decizională este guvernată de un principiu general exprimat la art. 231 TFUE: „Cu excepţia cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul European hotărăşte cu majoritatea voturilor exprimate. Cvorumul se stabileşte prin regulamentul de procedură." Acest regulament stabileşte că cvorumul este asigurat de „o treime din membrii care compun Parlamentul".[85] Care sunt însă excepţiile de la regula conform căreia Parlamentul decide cu majoritatea voturilor exprimate? În primul rând, unele articole din tratate, atunci când se referă la majoritate, vizează majoritatea membrilor care *compun* Parlamentul. Astfel, preşedintele propus al Comisiei „este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun."[86] În al doilea rând, unele dispoziţii ale tratatelor instituie cerinţa dublei majorităţi calificate. Un bun exemplu l-am putea întâlni în cadrul moţiunii parlamentare de cenzură exprimate împotriva Comisiei. O atare moţiune de cenzură se adoptă „cu o *majoritate de două treimi* din *voturile* exprimate şi de către *majoritatea membrilor care compun* Parlamentul European".[87]

Elementele specifice ale procedurii de vot şi principiile care se aplică acesteia sunt stabilite la art. 158-171 din Regulamentul Parlamentului European. Parlamentul votează, de regulă, prin ridicarea mâinii,[88] însă este de asemenea prevăzut „votul prin apel nominal" ori votul electronic. În primul scenariu, voturile individuale ale fiecărui parlamentar se consemnează în procesul-verbal al şedinţei.[89] În ultimul scenariu, „se înregistrează numai rezultatul numeric al votului".[90] În mod excepţional, votul secret este de asemenea posibil.[91] Însă un parlament care dezbate şi votează în mod public nu ar trebui oare să fie obligat să înregistreze voturile membrilor individuali? Două argumente constituţionale concură în răspunsul la această întrebare. Dintr-o perspectivă democratică, „transparenţa" votului este importantă prin aceea că permite cetăţenilor să-şi controleze reprezentanţii. Aşadar, deşi aceştia din urmă nu pot fi obligaţi prin

[84] A se vedea: Protocolul (nr. 6) privind stabilirea sediilor unor instituţii: „Parlamentul European are sediul la Strasbourg, unde au loc cele douăsprezece sesiuni plenare lunare, inclusiv sesiunea bugetară. Perioadele sesiunilor plenare suplimentare se ţin la Bruxelles. Comisiile Parlamentului European au sediul la Bruxelles. Secretariatul General al Parlamentului European şi serviciile acestuia îşi păstrează sediul la Luxemburg."

[85] Art. 155 alin. (2) din Regulamentul Parlamentului European. Art. 155 alin. (3) stabileşte totuşi o prezumţie relativă cu privire la existenţa cvorumului în Parlament: „Orice vot este valabil, indiferent de numărul de votanţi, în cazul în care, în momentul votării, Preşedintele nu constată, la cererea prealabilă a unui număr de cel puţin 40 de deputaţi, că nu este întrunit cvorumul."

[86] A se vedea art. 17 alin. (7) TUE. A se vedea şi art. 48 şi art. 49 TUE, precum şi art. 223 alin. (1), 225, 226, 294 alin. (7) şi 314 alin. (7) TFUE.

[87] Art. 234 TFUE (s.a.).

[88] Art. 165 alin. (1) din Regulamentul Parlamentului European.

[89] *Ibidem*, art. 167 alin.(2).

[90] *Ibidem*, art. 168 alin.(2).

[91] *Ibidem*, art. 169.

instrucţiuni ori printr-un mandat imperativ,[92] cetăţenii au cel puţin opţiunea de a nu mai vota respectivul membru al Parlamentului la următoarele alegeri. Pe de altă parte, un vot impersonal ar putea proteja mai bine independenţa membrilor Parlamentului de influenţele mai puţin legitime. Acestea pot fi presiuni din partea partidelor politice aflate în Parlament ori a societăţii civile organizate în forma societăţilor de lobby.

(d) Funcţiile parlamentare

În momentul în care Tratatul de la Paris instituia Parlamentul European, singura sa funcţie era aceea de a exercita „atribuţii de control".[93] Parlamentul era într-adevăr un supraveghetor pasiv în procesul de luare a deciziilor în cadrul primei Comunităţi. Tratatul de la Roma a extins competenţa Parlamentului, adăugându-i „atribuţii consultative şi de control".[94] Acesta a recunoscut competenţa activă a Parlamentului de a fi consultat cu privire la propunerile Comisiei, înainte de adoptarea acestora în Consiliu.[95] După şaizeci de ani de evoluţie şi numeroase amendamente, Tratatul Uniunii Europene defineşte astăzi funcţiile Parlamentului European la art. 14 TUE, după cum urmează: „Parlamentul European exercită, împreună cu Consiliul, funcţiile legislativă şi bugetară. Acesta exercită funcţii de control politic şi consultative, în conformitate cu condiţiile prevăzute în tratate. Parlamentul European alege preşedintele Comisiei."[96] Această definiţie distinge între patru tipuri de funcţii: funcţiile legislative, bugetare, de supraveghere şi elective.

(i) Funcţiile legislative

Principala competenţă a Parlamentului European rezidă în adoptarea legislaţiei europene. Această implicare poate avea loc în două momente. Parlamentul poate, în mod neoficial, să înainteze propuneri de noi acte legislative.[97] Cu toate acestea – spre deosebire de parlamentele naţionale – acesta nu are dreptul să elaboreze în mod oficial proiecte de acte legislative. Sarcina de a înainta propuneri legislative constituie – cu puţine excepţii – o prerogativă constituţională a Comisiei.[98]

Principala implicare legislativă a Parlamentului începe, astfel, după ce Comisia a transmis propunerea de act legislativ legiuitorului Uniunii Europene. Similar altor ordini juridice federale, ordinea juridică a Uniunii recunoaşte o serie de proceduri

[92] Art. 3 din Statutul MPE stabileşte: „Deputaţii votează individual şi personal. Aceştia nu pot fi obligaţi prin instrucţiuni şi nu pot primi mandat imperativ. Înţelegerile privind modul în care mandatul urmează a fi exercitat sunt nule de drept."

[93] Art. 20 CECO.

[94] Art. 137 CEE.

[95] Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul* (supra n. 22).

[96] Art. 14 alin. (1) TUE.

[97] Art. 225 TFUE: „Parlamentul European, hotărând cu majoritatea membrilor care îl compun, poate cere Comisiei să prezinte orice propunere corespunzătoare privind chestiunile despre care consideră că necesită elaborarea unui act al Uniunii pentru punerea în aplicare a tratatelor. În cazul în care nu prezintă propuneri, Comisia comunică Parlamentului European motivele sale."

[98] Cu privire la această competenţă, a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 3 mai jos.

legislative diferite. Tratatele disting în prezent, textual, între procedura legislativă „ordinară" şi o serie de proceduri legislative „speciale". Prima este definită ca „adoptarea în comun de către Parlamentul European şi Consiliu" la propunerea Comisiei.[99] Procedurile legislative speciale corespund unor grade diferite de implicare parlamentară. În cadrul „procedurii de aprobare", Parlamentul trebuie să-şi dea consimţământul înainte ca actul normativ să fie adoptat de Consiliu.[100] Aceasta reprezintă o formă mai brută de participare legislativă prin care se conferă o putere negativă. Parlamentul nu poate propune amendamente pozitive, ci trebuie să accepte sau să respingă în întregime poziţia Consiliului. În schimb, în cadrul „procedurii de consultare", Parlamentul nici măcar nu este îndreptăţit la aceasta. El trebuie pur şi simplu să fie consultat - un rol care se apropie mai mult de funcţia de supraveghere decât de aceea legislativă.[101] Cu totul excepţional, o procedură legislativă specială poate transforma Parlamentul în principala cameră legislativă.[102]

Mai mult, funcţiile „legislative" ale Parlamentului se extind şi la domeniul relaţiilor externe. După Lisabona, Parlamentul a devenit cu adevărat un actor important în încheierea acordurilor internaţionale ale Uniunii.

(ii) Funcţiile bugetare

Parlamentele naţionale s-au implicat, în mod tradiţional, în procesul bugetar. Acestea erau considerate ca factori de legitimare a *încasării* veniturilor. După spusele coloniştilor americani: „nicio impozitare fără reprezentare". În Uniunea Europeană, această imagine este întrucâtva răsturnată. Aceasta deoarece veniturile Uniunii sunt stabilite de Consiliu şi de statele membre[103] şi, ca atare, funcţiile bugetare ale Parlamentului European s-au concentrat nu asupra capitolului cu privire la venituri, ci asupra aceluia cu privire la cheltuieli. Astfel, atribuţiile sale au fost descrise ca „inverse celor exercitate, în mod tradiţional, de către parlamente".[104]

Oricum ar fi, implicarea oficială a Parlamentului în bugetul Uniunii a început odată cu Tratatele bugetare din 1970 şi 1975. Acestea distingeau între cheltuieli obligatorii şi neobligatorii, acestea din urmă fiind cheltuieli care nu rezultă din angajamentele financiare obligatorii încheiate ca urmare a aplicării dreptului Uniunii

[99] Art. 289 alin. (1) TFUE.

[100] De exemplu, art. 19 TFUE, conform căruia: „Consiliul, hotărând în unanimitate, în conformitate cu o procedură legislativă specială şi cu aprobarea Parlamentului European, poate lua măsurile necesare în vederea combaterii oricărei discriminări bazate pe sex, rasă sau origine etnică, pe religie sau convingeri, pe handicap, vârstă sau orientare sexuală."

[101] De exemplu, art. 22 alin. (1) TFUE care stabileşte: „Orice cetăţean al Uniunii care îşi are reşedinţa într-un stat membru şi care nu este resortisant al acestuia are dreptul de a alege şi de a fi ales la alegerile locale din statul membru în care îşi are reşedinţa în aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii acelui stat. Acest drept se va exercita în condiţiile adoptate de Consiliu, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială şi după consultarea Parlamentului European [.]"

[102] De exemplu, art. 223 alin. (2) TFUE care conferă Parlamentului competenţa – cu aprobarea Consiliului – de a adopta un statut pentru membrii proprii.

[103] A se vedea art. 311 TFUE cu privire la „resursele proprii ale Uniunii".

[104] D. Judge şi D. Earnshaw, *The European Parliament* (Palgrave, 2008), 198.

Europene. Competenţele Parlamentului erau iniţial limitate la această a doua categorie. Tratatul de la Lisabona a renunţat totuşi la distincţia între cheltuieli obligatorii şi neobligatorii, Parlamentul devenind un partener cu drepturi egale în procesul de adoptare a bugetului anual al Uniunii.[105]

(iii) Funcţiile de control

Cea de a treia competenţă parlamentară vizează controlul asupra executivului. Competenţele de supraveghere parlamentară implică, de regulă, capacitatea de a adresa întrebări, drepturile de dezbatere şi de anchetă. Prerogativa de *dezbatere* constituie o putere parlamentară slabă.[106] Pentru aceasta, Parlamentul European are dreptul a primi din partea Comisiei „raportul general cu privire la activităţile Uniunii",[107] pe care acesta îl „dezbate în şedinţă publică".[108]

Cu privire la Consiliul European, tratatele solicită preşedintelui acestuia să „prezinte Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European".[109] Obligaţii similare revin Băncii Centrale Europene.[110] Competenţa de a *adresa întrebări* executivului european este consfinţită în mod formal numai în ceea ce priveşte Comisia: „Comisia răspunde oral sau în scris la întrebările pe care i le adresează Parlamentul European sau membrii acestuia."[111] Atât Consiliul European, cât şi Consiliul au confirmat totuşi disponibilitatea de a fi chestionaţi de Parlament.[112] Încă de la început, Parlamentul a instituit „timpul acordat întrebărilor" – după modelul procedurii din Parlamentul britanic.[113] Conform propriilor reguli de procedură, Parlamentul poate desfăşura „dezbateri extraordinare" cu privire la „temele de interes major legate de politica Uniunii Europene".[114]

Totodată, Parlamentul beneficiază, în mod oficial, şi de puterea de anchetă. Din punct de vedere constituţional, acesta este abilitat să instituie comisii de anchetă temporare, cu atribuţii de investigare a presupuselor încălcări sau a gestionării defectuoase survenite cu ocazia punerii în aplicare a dreptului Uniunii.[115] Aceste

[105] Art. 314 TFUE.

[106] În domeniul politicii externe şi de securitate comune a Uniunii, atribuţiile parlamentare de dezbatere şi adresare de întrebări sunt la ora actuală consfinţite la art. 36 paragraful al doilea TUE: „Parlamentul European poate adresa întrebări sau formula recomandări Consiliului şi Înaltului Reprezentant. Parlamentul European organizează de două ori pe an o dezbatere privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a politicii externe şi de securitate comune[.]"

[107] Art. 249 alin. (2) TFUE.

[108] Art. 233 TFUE.

[109] Art. 15 alin. (6) lit. (d) TUE.

[110] Art. 284 alin. (3) TFUE.

[111] Art. 230 paragraful al doilea TFUE.

[112] Consiliul a acceptat această obligaţie politică în 1973; a se vedea: Jacobs, *The European Parliament* (supra n. 44), 284. [traducere în limba română, cit. *supra*, p. 277; n.t.]

[113] Art. 116 din Regulamentul Parlamentului European. Cu privire la acceptarea acestei obligaţii de către Comisie, a se vedea: Acordul-cadru privind relaţiile dintre Parlamentul European şi Comisia Europeană, JO L 304, 20.11.2010, p. 47, par. 46.

[114] Art. 141 din Regulamentul Parlamentului European.

[115] Art. 226 primul paragraf TFUE. Pentru o mai bună privire de ansamblu asupra istoriei acestor comisii, a se vedea: M. Shackleton, „The European Parliament's New Committees of Inquiry: Tiger or Paper Tiger", în *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, 1998, 115.

comisii temporare completează, astfel, activitatea comisiilor parlamentare permanente. Ele au fost utilizate, printre altele, pentru a ancheta modul de gestionare a crizei generate de encefalopatia spongiformă bovină („ESB").[116]

În sfârșit, cetățenii europeni au un drept general de „petiție" în fața Parlamentului European.[117] Conform tradiției constituționale scandinave, Parlamentul European alege, de asemenea, un „ombudsman". Ombudsmanul European „este împuternicit să primească plângeri din partea oricărui cetățean al Uniunii" „cu privire la cazurile de administrare defectuoasă în activitatea instituțiilor, organelor sau agențiilor Uniunii". Acesta „efectuează investigațiile" pe baza plângerilor care îi sunt adresate direct ori prin intermediul unui membru al Parlamentului European.[118]

(iv) Funcţiile elective

Constituționalismul modern distinge între regimurile „prezidențiale" și cele „parlamentare". În cadrul celui dintâi, membrii puterii executive sunt independenți de parlament, în timp ce în cadrul celui din urmă, executivul este ales de către parlament. Ordinea constituțională a Uniunii Europene se situează undeva „la mijloc". Puterea sa executivă a fost mult timp aleasă fără vreo implicare din partea Parlamentului. Acest lucru este încă valabil pentru o ramură a executivului Uniunii: Consiliul European. Cu toate acestea, în privința Comisiei, Parlamentul European a devenit din ce în ce mai implicat în procesul de numire. În prezent, art. 17 TUE descrie implicarea Parlamentului European în numirea Comisiei, astfel:

„Ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European și după ce a procedat la consultările necesare, Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată, propune Parlamentului European un candidat la funcția de președinte al Comisiei. Acest candidat este ales de Parlamentul European cu majoritatea membrilor care îl compun. [...] Consiliul, de comun acord cu președintele ales, adoptă lista celorlalte personalități pe care le propune pentru a fi numite membri ai Comisiei. Alegerea acestora se efectuează, pe baza sugestiilor făcute de statele membre [...]. Președintele, Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate și ceilalți membri ai Comisiei sunt supuși, în calitate de organ colegial, unui vot de aprobare al Parlamentului European. Pe baza acestei aprobări, Comisia este numită de Consiliul European, hotărând cu majoritate calificată."[119]

Prin urmare, numirea celei de a doua ramuri a executivului european necesită un dublu consimțământ parlamentar. Parlamentul trebuie mai întâi să „aleagă" președintele Comisiei, pentru ca mai apoi să confirme Comisia ca organ colegial. (În

[116] Cu privire la raportul „Comisiei de anchetă asupra ESB" a Parlamentului European, a se vedea: K. Vincent, „„Mad Cows" and Eurocrats – Community Responses to the BSE Crisis", în *European Law Journal*, vol. 10, 2004, 499.

[117] Conform art. 227 TFUE, orice cetățean sau rezident în Uniune are dreptul de a adresa petiții Parlamentului European „ privind un subiect care ține de domeniile de activitate ale Uniunii și care îl privește în mod direct". A se vedea și art. 20 alin. (2) lit. (d) TFUE.

[118] Art. 228 TFUE.

[119] Art. 17 alin. (7) TUE.

afară de preşedinte, Parlamentul European nu are competenţa de la confirma fiecare comisar în parte.[120]) În lumina acestei funcţii elective conferite Parlamentului, am fi îndreptăţiţi să caracterizăm regimul politic al Uniunii ca fiind o „democraţie semiparlamentară".[121]

Odată desemnată, Comisia continuă să „răspundă în faţa Parlamentului European".[122] În măsura în care această încredere dispare, Parlamentul poate vota o moţiune de cenzură. Dacă acest vot de neîncredere are loc, Comisia este obligată să demisioneze în bloc. Moţiunea de cenzură colectivă reflectă competenţa de numire a Parlamentului, care se răsfrânge, de asemenea, şi asupra Comisiei ca *organ colectiv*. Această opţiune nu a fost însă niciodată folosită de Parlament.[123] Dar, spre deosebire de competenţa de numire, Parlamentul a fost capabil să-şi şlefuiască în mod semnificativ instrumentele de cenzură, încheind un acord politic cu Comisia. Prin urmare, dacă Parlamentul îşi exprimă lipsa de încredere într-*un* membru al Comisiei, preşedintele Comisiei „fie solicită demisia membrului respectiv", fie, după o analiză „atentă", explică în faţa Parlamentului refuzul său de a lua această decizie.[124] Deşi aceasta reprezintă o metodă mai „iscusită de sancţionare", nici ea nu a fost niciodată utilizată din cauza procedurii greoaie de vot în Parlament.

Parlamentul este de asemenea implicat în numirea altor oficiali ai Uniunii. Acest lucru este valabil pentru Curtea de Conturi,[125] Banca Centrală Europeană,[126] Ombudsmanul European,[127] precum şi pentru unele agenţii europene.[128] Cu toate acestea, Parlamentul nu este implicat în numirea judecătorilor la Curtea de Justiţie a Uniunii Europene.

3. Consiliul European

Consiliul European s-a dezvoltat la început în afara cadrului instituţional al Uniunii Europene.[129] Pentru o perioadă chiar, statele membre au încercat să împiedice

[120] Parlamentul poate cere totuşi fiecărui comisar desemnat să se prezinte în faţa sa şi să-şi „prezinte" punctele de vedere. Această practică se apropie de „audierile de confirmare" (Judge şi Earnshaw, *The European Parliament* (supra n. 104), 205).

[121] P. Dann, „European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy", în *European Law Journal*, vol. 9, 2003, 549.

[122] Art. 17 alin. (8) TUE.

[123] Totuşi, Parlamentul European s-a apropiat o dată de utilizarea acestei competenţe în 1999 când hotărâse să cenzureze Comisia condusă de Jacques Santer. Aceasta din urmă optase, în schimb, pentru o demisie în bloc.

[124] Acordul-cadru (supra n. 113), par. 5. Cu toate acestea, această regulă a fost contestată de Consiliu; a se vedea: Declaraţia Consiliului cu privire la Acordul-cadru privind relaţiile dintre Parlamentul European şi Comisie (JO C 287, 23.10.2010, p. 1).

[125] Art. 286 alin. (2) TFUE.

[126] Art. 283 alin. (2) TFUE.

[127] Art. 228 alin. (2) TFUE.

[128] De exemplu, Parlamentul este abilitat să numească doi membri în consiliul de administraţie al Agenţiei Europene de Mediu; a se vedea: Regulamentul nr. 401/2009 privind Agenţia Europeană de Mediu şi Reţeaua europeană de informare şi observare a mediului (versiune codificată), (JO L 126, 21.5.2009, p. 13), art. 8 alin. (1).

[129] Cu privire la evoluţia istorică a Consiliului European, a se vedea: capitolul 1 – secţiunea 2 lit. (c) supra.

B.C.U. „M. EMINESCU" IAŞI

Consiliul European să acţioneze *în cadrul* domeniilor de aplicare a tratatelor.[130] Începând cu Tratatul de la Maastricht din 1992, Consiliul European a avansat în mod constant spre interiorul cadrului instituţional al Uniunii. Odată cu Tratatul de la Lisabona din 2007, Consiliul European a devenit în sfârşit, în mod oficial, o instituţie a Uniunii Europene.[131] Această recunoaştere oficială reflectă o evoluţie semnificativă în cadrul căreia Consiliul European a devenit „stâlpul politic" al Uniunii Europene.[132]

Componenţa Consiliului European pe cât este de simplă, pe atât este de unică. Ea constă în şefii de stat sau de guvern ai statelor membre.[133] Începând cu Tratatul de la Lisabona, Consiliul European are propriul preşedinte – care este un membru suplimentar şi care nu poate ocupa, în mod simultan, funcţia de şef de stat ori de guvern.[134] Preşedintele Comisiei este de asemenea un membru oficial al Consiliului European.[135] Cu toate acestea, nici preşedintele Consiliului European, nici preşedintele Comisiei nu pot exercita un drept de vot.[136] Astfel, aceştia nu sunt membri cu drepturi depline, ci membri „onorifici" ai acestei instituţii a Uniunii. Aşadar, statutul lor nu este prea diferit de acela al Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate, care – deşi nu este un membru oficial al Consiliului European – participă totuşi la lucrările acestuia.

Consiliul European se întruneşte de două ori pe semestru, însă acesta se poate întruni şi în reuniuni extraordinare, ori de câte ori situaţia o impune.[137] Aceste reuniuni regulate sunt sezoniere: de primăvară, vară, toamnă şi iarnă. În mod tradiţional, ele aveau loc în statul membru care deţinea preşedinţia Consiliului. În prezent, Consiliul European „se întruneşte la Bruxelles".[138]

Care este modul de luare a deciziilor? Procesul decizional din cadrul Consiliului European este învăluit în mister, deoarece şedinţele sale nu sunt publice.[139] Principiul

---

[130] Consiliul European, „Declaraţia solemnă privind Uniunea Europeană (Stuttgart, 1983)", reprodusă în: A. G. Harryvan şi alţii (ed.), *Documents on European Union* (St. Martin's Press, 1997), 215 – par. 2.1.3: „[a]tunci când Consiliul European hotărăşte în materiile care aparţin domeniului de competenţă a Uniunii Europene, el face acest lucru în calitate de Consiliu în înţelesul tratatelor".

[131] Art. 13 alin. (1) TUE.

[132] J. Werts, *The European Council* (TMC Asser Institute, 1992), 296.

[133] Art. 15 alin. (2) TUE. Distincţia între şefii de stat sau de guvern a fost iniţial făcută pentru Franţa, deoarece, conform dreptului constituţional naţional, preşedintele, în calitate de şef al statului, este însărcinat, în principal, cu atribuţii în domeniul relaţiilor externe. O situaţie similară regăsim în Cipru, Finlanda, Lituania şi – discutabil – în Republica Cehă şi Polonia.

[134] Art. 15 alin. (6) ultimul paragraf TUE: „Preşedintele Consiliului European nu poate exercita un mandat naţional."

[135] Art. 15 alin. (2) TUE.

[136] Art. 235 alin. (1) TFUE: „În cazul în care Consiliul European se pronunţă prin vot, preşedintele acestuia şi preşedintele Comisiei nu participă la vot."

[137] Art. 15 alin. (3) TUE. În situaţii urgente reuniunile concrete pot fi înlocuite cu o „procedură scrisă" (a se vedea art. 7 din Regulamentul de procedură al Consiliului European).

[138] Art. 1 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului European.

[139] *Ibidem,* art. 4 alin. (3): „Reuniunile Consiliului European nu sunt publice". Conform art. 10, Consiliul European poate decide totuşi „să facă publice rezultatele voturilor, precum şi declaraţiile incluse în procesul său verbal şi punctele din procesul-verbal respectiv privind adoptarea acestei decizii".

de bază este stabilit la art. 15 alin. (4) TUE: „Consiliul European se pronunță prin consens, cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel." Unanimitatea tuturor statelor membre este, așadar, regula generală. În cadrul tratatelor sunt prevăzute totuși situații în care Consiliul European poate hotărî cu majoritatea (calificată) a statelor membre. În asemenea cazuri, pentru Consiliul European se aplică *mutatis mutandis* normele Consiliului cu privire la ceea ce înseamnă majoritatea calificată.[140]

(a) Președintele Consiliului European

Din punct de vedere tradițional, Consiliul European a avut o președinție rotativă: la fiecare șase luni, șeful de stat sau de guvern al statului care deținea președinția Consiliului devenea și președintele Consiliului European.[141] Tratatul de la Lisabona a conferit Consiliului European propriul președinte – permanent.

Președintele permanent este ales de către Consiliul European,[142] însă nu dintre membrii acestuia. Mandatul are o durată de doi ani și jumătate (cu posibilitatea reînnoirii).[143] Acest termen este unul – relativ – scurt comparativ cu alte funcții din cadrul Uniunii Europene. Avantajele unui președinte permanent comparativ cu președinția rotativă sunt totuși considerabile. În primul rând, președinția rotativă de șase luni era *prea* scurtă. Un președinte permanent promite astfel o stabilitate mai mare. În al doilea rând, ideea de a avea un președinte de stat ori un prim ministru ca președinte al Consiliului European a fost întotdeauna nepotrivită. Cum ar putea loialitatea față de propria țară a celui mai înalt reprezentant al unui *stat* să se îmbine, în mod armonios, cu obligația europeană de a se poziționa deasupra intereselor naționale? În al treilea rând, sarcinile președintelui Consiliului European au devenit mult prea solicitante pentru a putea face obiectul atenției distributive. Atribuțiile președintelui sunt stabilite în prezent la art. 15 alin. (6) TUE:

„Președintele Consiliului European:

(a) prezidează și impulsionează lucrările Consiliului European;

(b) asigură pregătirea și continuitatea lucrărilor Consiliului European, în cooperare cu președintele Comisiei și pe baza lucrărilor Consiliului Afaceri Generale;

(c) acționează pentru facilitarea coeziunii și a consensului în cadrul Consiliului European;

(d) prezintă Parlamentului European un raport după fiecare reuniune a Consiliului European.

Președintele Consiliului European asigură, la nivelul său și în această calitate, reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la politica externă și de securitate comună, fără a aduce atingere atribuțiilor Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate."[144]

---

[140] Art. 235 TFUE: „În cazul în care hotărăşte cu majoritate calificată, Consiliului European i se aplică articolul 16 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană și articolul 238 alineatul (2) din prezentul tratat."

[141] Cu privire la președinția rotativă a Consiliului, a se vedea: secțiunea 4 infra.

[142] Art. 15 alin. (5) TUE.

[143] *Ibidem.*

[144] Aceste atribuții sunt detaliate la art. 2 din Regulamentul de procedură al Consiliului European.

Sarcinile președintelui nu sunt foarte specifice. Președintele are în principal funcții de coordonare și de reprezentare. El reprezintă Consiliul European ca instituție în cadrul Uniunii. În afara Uniunii, el asigură reprezentarea externă cu privire la politica externă și de securitate comună a Uniunii – o atribuție pe care o împarte totuși cu Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate.[145]

(b) Consiliul European: funcţii şi puteri

Care sunt principalele funcții și puteri ale Consiliului European? Art. 15 TUE le definește astfel: „Consiliul European oferă Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia și îi definește orientările și prioritățile politice generale."[146] Puterea politică de a asigura impulsurile și orientările a aparținut în mod tradițional Consiliului European. Consiliul European este acela care redactează „programul strategic multianual" al Uniunii, iar concluziile președinției Consiliului European sunt acelea care oferă stimuli specifici și precișii pentru dezvoltarea Uniunii și a politicilor sale.[147] Această putere executivă de orientare politică este exprimată în multe feluri în cadrul tratatelor.[148] Definiția dată la art. 15 TUE este totuși reducționistă prin aceea că se concentrează asupra funcției executive a Consiliului European. Or, Consiliul European mai exercită alte trei funcții.

În primul rând, acestuia i se atribuie o funcție constituțională semnificativă. Am văzut acest lucru anterior, în legătură cu procedura de revizuire simplificată.[149] Apoi, în domenii limitate, Consiliului European îi este conferită capacitatea de a institui în mod unilateral o „punte" între limitele procedurale sau de competență stabilite prin tratate.[150] Aceste „*pasarele*" (mici punți) asigură Consiliului European o competență parțială a competențelor. În sfârșit, Consiliul European aprobă condițiile de eligibilitate pentru statele care năzuiesc a deveni membre ale Uniunii.[151]

În al doilea rând, Consiliul European comportă funcții instituționale. El poate determina componența Parlamentului European,[152] precum și pe aceea a Comisiei Europene.[153] Acesta adoptă diferitele configurații ale Consiliului și stabilește

---

[145] Cu privire la Înaltul Reprezentant, a se vedea: secțiunea 4 lit. (b) pct. (iii) infra.

[146] Art. 15 alin. (1) TUE.

[147] În acest sens, a se vedea: capitolul 7 – secțiunea 1 infra.

[148] De exemplu, art. 26 alin. (1) TUE: „Consiliul European identifică interesele strategice ale Uniunii, stabilește obiectivele și definește orientările generale ale politicii externe și de securitate comune, inclusiv în ceea ce privește chestiunile având implicații în materie de apărare. Acesta adoptă deciziile necesare."

[149] Cu privire la rolul Consiliului European în cadrul art. 48 TUE, a se vedea: capitolul 1 – concluzii.

[150] Pentru un exemplu de astfel de „punte", a se vedea: art. 31 alin. (3) TUE, precum și art. 86 alin. (4) TFUE.

[151] Art. 49 TUE. El este de asemenea însărcinat să asigure orientările pentru retragerea statelor membre din Uniune; a se vedea art. 50 alin. (2) TUE.

[152] Art. 14 alin. (2) TUE: „Consiliul European adoptă în unanimitate, la inițiativa Parlamentului European și cu aprobarea acestuia, o decizie de stabilire a componenței Parlamentului European, cu respectarea principiilor menționate la primul paragraf."

[153] Art. 17 alin. (5) TUE, precum și art. 244 TFUE.

președinția acestui organism.[154] El numește Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate[155], precum și președintele (și comitetul executiv) Băncii Centrale Europene.[156]

În al treilea rând, Consiliul European exercită funcții de mediere, acționând astfel în calitate de „instanță" de apel într-o serie de situații – extrem de – specifice.[157] O ilustrare a acestei funcții o regăsim în contextul competenței Uniunii în domeniul „spațiului de libertate, securitate și justiție".[158] În acest cadru, Consiliul European este împuternicit să suspende procedura legislativă și să medieze între Consiliu și statul membru care susține că propunerea de lege europeană „ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală".[159]

În schimb, una dintre funcțiile pe care Consiliul European nu o poate exercita este aceea de a adopta acte legislative. Art.15 TUE este clar în această privință: Consiliul European „nu exercită funcții legislative".[160]

4. Consiliul

Tratatul de la Roma din 1957 a conferit Consiliului sarcina de a „asigura realizarea obiectivelor stabilite de prezentul tratat".[161] Această atribuție implica exercitarea unor funcții legislative și executive. Prin urmare, deși mai erau instituții implicate în aceste funcții, Consiliul urma să ocupe locul central în cadrul Uniunii Europene. Acest lucru s-a schimbat radical odată cu apariția a două instituții rivale. Pe de o parte, ascensiunea Parlamentului European a limitat rolul legislativ al Consiliului în cadrul Uniunii. Pe de altă parte, apariția Consiliului European a restrâns funcțiile executive ale Consiliului. În prezent, Consiliul este cel mai bine descris drept camera „federală" a legiuitorului Uniunii. El reprezintă organismul în cadrul căruia se întrunesc miniștrii statelor membre.

Care este componența acestei camere federale și care este structura sa internă? Cum decide Consiliul – prin unanimitate ori prin votul cu majoritate calificată? Apoi, care sunt atribuțiile Consiliului? Această a patra secțiune abordează aceste aspecte în patru subsecțiuni.

---

[154] Art. 236 TFUE. Pentru o analiză detaliată, a se vedea: secțiunea 4 infra.

[155] Art. 18 alin. (1) TUE.

[156] Art. 283 alin. (2) TFUE.

[157] Werts, *The European Council* (supra n. 132), 299.

[158] Și anume: titlul V din partea a treia a TFUE, art. 67-89 TFUE.

[159] A se vedea art. 82 alin. (3) TFUE: „În cazul în care un membru al Consiliului consideră că un proiect de directivă prevăzut la alineatul (2) ar aduce atingere aspectelor fundamentale ale sistemului său de justiție penală, acesta poate solicita sesizarea Consiliului European. În acest caz, procedura legislativă ordinară se suspendă. După dezbateri, în caz de consens, Consiliul European, în termen de patru luni de la suspendare, retrimite proiectul Consiliului, prin aceasta încetând suspendarea procedurii legislative ordinare".

[160] Art. 15 alin. (1) TUE.

[161] Art. 145 CEE.

(a) Consiliul: componenţă şi formaţiuni

În cadrul Uniunii Europene, Consiliul este instituția statelor membre. Caracterul său interguvernamental rezidă în componența sa. Tratatul privind Uniunea Europeană îl definește astfel: „Consiliul este compus din câte un reprezentant la nivel ministerial al fiecărui stat membru, împuternicit să angajeze guvernul statului membru pe care îl reprezintă și să exercite dreptul de vot."[162] Astfel, în cadrul Consiliului, fiecare ministru național reprezintă interesele statului membru din care face parte. Aceste interese pot varia în funcție de tema dezbătută în Consiliu. Apoi, în funcție de subiectele în cauză, există diferite formațiuni ale Consiliului.[163] Pentru fiecare formațiune, statul este reprezentat de un ministru național diferit.[164] În acest fel, dacă din punct de vedere juridic există un singur Consiliu, din punct de vedere politic există zece Consilii diferite. Actualele formaţiuni ale Consiliului sunt următoarele:

Tabelul 6. Formațiunile Consiliului

1. Afaceri Generale
2. Afaceri Externe
3. Afaceri Economice și Financiare
4. Justiție și Afaceri Interne
5. Ocuparea Forței de Muncă, Politică Socială, Sănătate și Consumatori
6. Competitivitate (piață internă, industrie, cercetare și spațiu)
7. Transporturi, Telecomunicații și Energie
8. Agricultură și Pescuit
9. Mediu
10. Educație, Tineret, Cultură și Sport.

Care sunt atribuţiile fiecărei formaţiuni a Consiliului? Tratatele stabilesc numai sarcinile primelor două formaţiuni ale Consiliului.[165] „Consiliul Afaceri Generale" are o sarcină ascendentă și una descendentă. Acesta „pregătește reuniunile Consiliului European și urmărește aducerea la îndeplinire a măsurilor adoptate".[166] În ceea ce privește sarcina „descendentă", acesta „asigură coerența lucrărilor diferitelor formațiuni

[162] Art. 16 alin. (2) TUE.

[163] Art. 16 alin. (6) TUE: „Consiliul se întrunește în cadrul diferitelor formațiuni, lista acestora fiind adoptată în conformitate cu articolul 236 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene." Deși Consiliul European nu a adoptat încă lista, Consiliul însuși a fost abilitat să întocmească această listă (a se vedea art. 4 din Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii). Acest lucru s-a realizat prin Decizia Consiliului 2009/878/UE, JO L315, 2.12.2009, p. 46.

[164] În cadrul Tratatului de la Roma, linia de demarcație între Consiliul European și Consiliu nu era foarte clară, deoarece Consiliul putea să se întrunească atunci în formațiunea șefilor de stat sau de guvern (cf. A. Dashwood, „Decision-making at the Summit", CYELS, vol. 3, 2000, 79). Ilustra adunare se putea astfel transforma – într-o clipă – din Consiliu European în Consiliu. Odată cu Tratatul de la Lisabona, acest aspect a dispărut, deoarece tratatele nu mai prevăd în mod explicit că din componența Consiliului fac parte șefii de stat sau de guvern.

[165] Art. 16 alin. (6) TUE.

[166] *Ibidem.* Pentru detalii cu privire la această sarcină a Consiliului Afaceri Generale, a se vedea: art. 2 alin. (3) din Regulamentul de procedură al Consiliului.

ale Consiliului", situate sub Consiliul Afaceri Generale.[167] Pe de altă parte, „Consiliul Afaceri Externe elaborează acțiunea externă a Uniunii, în conformitate cu liniile strategice stabilite de Consiliul European, și asigură coerența acțiunii Uniunii."[168] Întinderea domeniilor de aplicare și sarcina funcțională a celorlalte formațiuni ale Consiliului sunt deschise din punct de vedere constituțional. În general, acestea se ocupă de acele materii care intră în sfera de competență a domeniilor care corespund fiecărei denumiri în parte.

(b) Structura internă și organele

(i) Președinția Consiliului

Consiliul nu are un președinte permanent. Aceasta întrucât, spre deosebire de Consiliul European, Consiliul acționează în formațiuni diferite, iar sarcina de a prezida toate aceste formațiuni diferite nu poate fi atribuită unei singure persoane. Ca atare, se vorbește despre funcția depersonalizată a „președinției" Consiliului ca fiind opusă aceleia de președinte al Consiliului.

Președinția Consiliului este instituită la art. 16 alin. (9) TUE: „Președinția formațiunilor Consiliului, cu excepția celei Afaceri Externe, este asigurată de reprezentanții statelor membre în cadrul Consiliului după un sistem de rotație egal." Președinția Consiliului este astfel una *rotativă*. Modalitățile de rotație a președinției s-au modificat în timp. La început, un singur stat membru deținea președinția timp de șase luni. Acest lucru a deschis calea „troicii președințiilor". Tratatul de la Lisabona codifică aceste președinții în echipă. Președinția Consiliului „este asigurată, pe o perioadă de 18 luni, de grupuri prestabilite de trei state membre."[169] Apoi, în cadrul echipei formate din cele trei state, fiecare membru al grupului prezidează formațiunile Consiliului respectiv pentru o perioadă de șase luni.[170] Principala excepție de la regula președinției rotative în Consiliu o constituie „Consiliul Afaceri Externe". În acest caz, tratatul cuprinde o regulă specială consfințită la art. 18 TUE – cu privire la funcția de Înalt Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate. „Înaltul Reprezentant prezidează Consiliul Afaceri Externe".[171]

Sarcinile președinției sunt două. În plan extern, sarcina este aceea de a reprezenta Consiliul.[172] În plan intern, aceasta este de a pregăti și prezida ședințele Consiliului.

---

[167] Art. 16 alin. (6) TUE.

[168] *Ibidem*.

[169] Decizia Consiliului European 2009/881/UE privind exercitarea președinției Consiliului, JO L 315, 2.12.2009, p. 50, art. 1 alin. (1).

[170] *Ibidem*, art. 1 alin. (2). Pentru o listă a președințiilor în echipă, a se vedea: Decizia Consiliului 2009/908/UE de instituire a măsurilor de punere în aplicare a Deciziei Consiliului European privind exercitarea președinției Consiliului și privind președinția grupurilor de pregătire ale Consiliului, JO L 322, 9.12.2009, p. 28. Extrase din lista Consiliului pot fi regăsite în anexa a 6-a a acestei lucrări.

[171] Art. 18 alin. (3) TUE. Conform art. 2 alin. (5) din Regulamentul de procedură al Consiliului, Înaltul Reprezentant poate totuși să ceară „să fie înlocuit de membrul acestei formațiuni care reprezintă statul membru care exercită președinția semestrială a Consiliului".

[172] Art. 26 din Regulamentul de procedură: „Consiliul este reprezentat în fața Parlamentului European sau a comisiilor acestuia de către președinție sau, cu acordul acesteia din urmă, de către un membru al grupului prestabilit de trei state membre prevăzut la articolul 1 alineatul (4), de către președinția următoare sau de către secretarul general."

Ca atare, echipa preşedinţiei este abilitată să redacteze un „proiect de program" pentru optsprezece luni.[173] Statul membru individual care urmează să deţină funcţia întocmeşte în continuare „proiecte de ordine de zi pentru reuniunile Consiliului programate pentru semestrul următor", pe baza proiectului de program al Consiliului.[174] În sfârşit, preşedintele fiecărei formaţiuni a Consiliului întocmeşte „ordinea de zi provizorie pentru fiecare reuniune".[175] Dar, deşi Consiliul trebuie să aprobe ordinea de zi la începutul fiecărei reuniuni,[176] capacitatea de a întocmi ordinea de zi provizorie este una remarcabilă. Ordinea de zi provizorie trebuie să aibă următoarea formă:

„Ordinea de zi provizorie are două părţi, consacrate deliberărilor privind actele legislative şi, respectiv, activităţilor fără caracter legislativ. Prima parte este intitulată „Deliberări legislative", iar cea de a doua „Activităţi fără caracter legislativ". Punctele înscrise în fiecare parte a ordinii de zi provizorii sunt împărţite în puncte A şi puncte B. Punctele a căror aprobare de către Consiliu este posibilă fără dezbatere sunt înscrise ca puncte A[.]"[177]

„Punctele A" constituie marea majoritate a punctelor de pe ordinea de zi.[178] Acestea sunt stabilite în mod efectiv de comitetele Consiliului, în special de Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi – asupra căruia ne vom opri în cele ce urmează.

(ii) „Coreper" şi comitetele specializate

Similar Parlamentului, Consiliul a înfiinţat comitete în scopul sprijinirii activităţilor proprii. Încă de la început, Consiliul a fost sprijinit de un comitet compus din reprezentanţii statelor membre.[179] Acest comitet a fost permanentizat de către Tratatul de la Roma.[180] „Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi" care a rezultat a devenit cunoscut sub acronimul francez „Coreper". Reprezentantul Permanent este ambasadorul unui stat membru la Uniunea Europeană. Acesta îşi are sediul în cadrul „Reprezentanţei Permanente pe lângă Uniunea Europeană". Coreper are două secţiuni: Coreper II reprezintă reuniunea ambasadorilor, pe când Coreper I – contrar oricărei aşteptări – reprezintă întrunirea adjuncţilor acestora. Ambele secţiuni corespund formaţiunilor specifice ale Consiliului. Coreper II pregăteşte primele patru formaţiuni

[173] *Ibidem*, art. 2 alin. (6).
[174] *Ibidem*, art. 2 alin. (7).
[175] *Ibidem*, art. 3 alin. (1).
[176] *Ibidem*, art. 3 alin. (7).
[177] *Ibidem*, art. 3 alin. (6).
[178] Conform lui F. Hayes-Renshaw şi H. Wallace, *The Council of Ministers* (Palgrave, 2006), 77, aproape 85 % sunt „puncte A".
[179] Comitetul din cadrul Consiliului CECO se numea „Comitetul de Coordonare a Consiliului de Miniştri" („Cocor"). Membrii acestuia nu aveau reşedinţa permanentă la Bruxelles.
[180] Spre deosebire de Tratatul de la Paris, Tratatul de la Roma cuprindea la art. 151 CEE un temei juridic explicit pentru crearea unui comitet al Consiliului: „Consiliul adoptă propriul său regulament de procedură. Acest regulament poate să prevadă constituirea unui Comitet format din reprezentanţi ai statelor membre." Chiar dacă această dispoziţie nu menţiona în mod explicit că aceşti reprezentanţi sunt permanenţi, aceasta fusese de fapt intenţia statelor membre (E. Noel, „The Committee of Permanent Representatives", în *Journal of Common Market Studies*, vol. 5, 1967, 219). Comitetul Reprezentanţilor Permanenţi a fost înfiinţat oficial prin Tratatul de fuziune (*ibidem*, art. 4).

ale Consiliului – adică cele mai importante decizii politice, pe când Coreper I pregătește celelalte formațiuni care sunt mai tehnice.

Atribuțiile Coreper sunt descrise în mod vag de tratate: „Un comitet al reprezentanților permanenți ai guvernelor statelor membre răspunde de pregătirea lucrărilor Consiliului."[181] O definiție abstractă a fost formulată – întrucâtva – în felul următor: „Toate punctele înscrise pe ordinea de zi a unei reuniuni a Consiliului fac obiectul unei examinări prealabile a Coreper, cu excepția cazurilor în care acesta din urmă hotărăște contrariul. Coreper depune toate eforturile pentru a ajunge la un acord la nivelul său, care este prezentat Consiliului în vederea adoptării."[182] Pentru îndeplinirea acestei sarcini, Coreper a instituit în subordinea sa „grupuri de lucru".[183] (Aceste grupuri de lucru sunt alcătuite din funcționari publici naționali care acționează conform instrucțiunilor date de miniștrii de resort ai statelor membre.) Pe măsură ce Coreper ajunge la un acord, punctul respectiv este clasificat cu „A" și aprobat de către Consiliu. În situația în care nu se ajunge la un acord anticipat, miniștrii reuniți în Consiliu sunt nevoiți să dezbată în mod expres un „punct B". (Mai mult, chiar și pentru „punctele A" Coreper nu este abilitat în mod oficial să ia sigur decizii. Acesta doar „pregătește" și facilitează procesul decizional oficial din Consiliu.)

Tratatele recunosc de asemenea un număr de comitete specializate ale Consiliului, menite a completa activitatea Coreper. Aceste comitete sunt (în principal) organisme consultative. Aici ne vom referi la cinci dintre ele. În primul rând, există un Comitet Politic și de Securitate („CPS") înființat în cadrul politicii externe și de securitate comune.[184] Printre altele, conform tratatelor, acesta „urmărește situația internațională" și „contribuie la definirea politicilor emițând avize adresate Consiliului".[185] Acest comitet devenise atât de important încât reprezentantul statului membru delegat în cadrul acestuia ajunsese a treia persoană cu rang diplomatic din cadrul reprezentanțelor permanente. În al doilea rând, există „comitetul articolului 207". Acesta și-a căpătat numele de la articolul prin care a fost instituit. Art. 207 TFUE stabilește că în cadrul negocierilor internaționale dintre Uniunea Europeană și statele terțe, Comisia desfășoară negocierile „în consultare cu un comitet special desemnat de Consiliu pentru a o asista în această misiune".[186]

---

[181] Art. 16 alin. (7) TUE și art. 240 alin. (1) TFUE. A se vedea și art. 19 din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[182] Art. 19 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[183] *Ibidem*, art. 19 alin. (3). Conform acestui alineat, Secretariatul General este obligat să întocmească o listă a grupurilor pregătitoare. Pentru o versiune recentă a acestei liste, a se vedea: Secretariatul General al Consiliului Uniunii Europene, 20 iulie 2010, POLGEN 115. [nr. doc. 12319/10, registrul Consiliului UE; n.t.]

[184] Cf. art. 38 TUE. A se vedea și: Decizia Consiliului 2001/78/PESC de instituire a Comitetului Politic și de Securitate, JO L 27, 30.1.2001, p. 1. [Ediție specială, 18/vol. 1, p. 128; n.t.]

[185] Art. 38 TUE.

[186] Art. 207 alin. (3) TFUE.

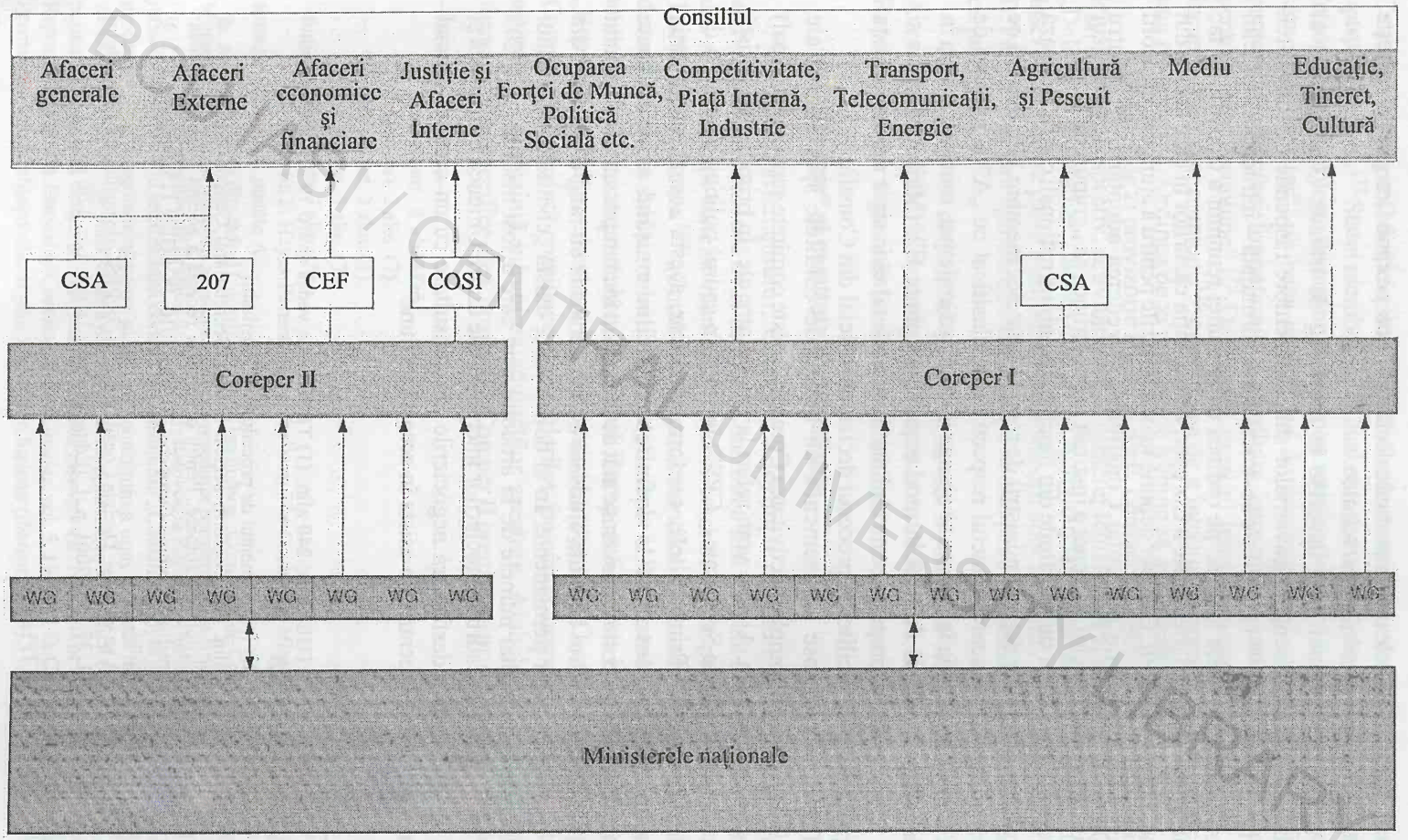

Figura 6. Comitetele pregătitoare din Consiliu

Următoarele trei comitete se ocupă de politicile interne. În cadrul politicii economice şi financiare a fost înfiinţat un comitet specializat al Consiliului. Comitetul Economic şi Financiar („CEF") „promovează coordonarea politicilor statelor membre."[187] Mai mult, „[î]n cadrul Consiliului se instituie un comitet permanent care să asigure în cadrul Uniunii promovarea şi consolidarea cooperării operaţionale în materie de securitate internă."[188] Acest lucru s-a petrecut recent.[189] Există şi comitete specializate cu privire la Coreper I, cel mai important dintre acestea fiind „Comitetul Special pentru Agricultură" („CSA").

(iii) *Excurs:* Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe şi politica de securitate

Pentru a susţine preşedinţia Consiliului în cadrul politicii externe şi de securitate comune, Tratatul de la Amsterdam a adăugat o funcţie „de sprijin": Înaltul Reprezentant pentru politica externă şi de securitate comună („PESC").[190] Tratatul de la Lisabona i-a schimbat numele în Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe şi politica de securitate. Această schimbare de nume trebuia să reflecte o inovaţie instituţională semnificativă: „uniunea personală" a (vechiului) Înalt Reprezentant şi a Comisarului pentru relaţii externe. (Această „uniune personală" nu a contopit cele două funcţii. Ea pur şi simplu impune ca o singură persoană să îndeplinească două funcţii simultan. Într-un limbaj colocvial, aceasta trebuia să poarte două „căciuli" instituţionale.)

Înaltul Reprezentant conduce politica externă şi de securitate comună a Uniunii şi prezidează Consiliul Afaceri Externe. În această calitate, acesta se subordonează Consiliului.[191] Atribuţiile Înaltului Reprezentant sunt stabilite la art. 27 TUE. Înaltul reprezentant asigură punerea în aplicare a deciziilor adoptate de Consiliul European şi Consiliu şi face propuneri pentru dezvoltarea politicii respective.[192] Înaltul Reprezentant reprezintă Uniunea în chestiunile referitoare la PESC şi exprimă poziţia

---

[187] Art. 134 alin. (1) TFUE.

[188] Art. 71 TFUE.

[189] Cf. Decizia Consiliului 2010/131/UE privind instituirea Comitetului permanent pentru cooperarea operaţională în materie de securitate internă (COSI), JO L 52, 3.3.2010, p. 50. Conform art. 1: „Se instituie în cadrul Consiliului Comitetul permanent pentru cooperarea operaţională în materie de securitate internă (denumit în continuare „comitetul permanent") prevăzut la articolul 71 din tratat." [TFUE; n.t.] Sarcinile acestuia sunt stabilite la art. 3, al cărui prim alineat stipulează: „Comitetul permanent facilitează şi asigură cooperarea şi coordonarea operaţională eficace în temeiul părţii a treia titlul V din tratat, inclusiv în domeniile reglementate de cooperarea poliţienească şi vamală şi de autorităţile responsabile de controlul şi protecţia frontierelor externe. Acesta asigură de asemenea, după caz, cooperarea judiciară în materie penală care se impune în cadrul cooperării operaţionale în domeniul securităţii interne."

[190] Cf. art. 18 alin. (3) (vechiul) TUE: „Preşedinţia este sprijinită de secretarul general al Consiliului, care exercită funcţia de Înalt Reprezentant pentru politica externă şi de securitate comună."

[191] Cf. art. 18 alin. (2) TUE: „în calitate de împuternicit al Consiliului". Deoarece Înaltul Reprezentant este şi Comisar pentru relaţii externe, acesta se subordonează şi preşedintelui Comisiei. Conform art. 18 alin. (4) TUE (s.a.): „În exercitarea acestor responsabilităţi în cadrul Comisiei, şi numai cu privire la aceste responsabilităţi, Înaltul Reprezentant se supune procedurilor care reglementează funcţionarea Comisiei, *în măsura în care acest lucru este compatibil cu alineatele (2) şi (3).*"

[192] Art. 27 alin. (1) TUE.

Uniunii în organizaţiile internaţionale.[193] În exercitarea mandatului său, Înaltul Reprezentant este susţinut de – nou creatul – serviciu european pentru acţiune externă („SEAE").[194] Acesta este corpul diplomatic al Uniunii Europene.

(c) Procedura de decizie şi de vot

Pentru a lua decizii, Consiliul trebuie – din punct de vedere fizic – să se întrunească la Bruxelles.[195] Reuniunile sunt împărţite în două segmente: unul care se ocupă de activităţile legislative, iar altul care se ocupă de activităţile nelegislative. Dacă dezbaterile Consiliului au ca obiect propunerile de acte legislative, atunci reuniunile sunt publice.[196] Comisia participă la reuniunile Consiliului,[197] însă nu este un membru oficial al acestuia şi, ca atare, nu are dreptul să voteze. Cvorumul în cadrul Consiliului, pe cât este de mic, pe atât este de teoretic: pentru ca votul să se poată desfăşura în Consiliu, este necesară prezenţa majorităţii membrilor acestuia.[198]

Adoptarea deciziilor în Consiliu are loc în două moduri principale: cu votul unanimităţii şi cu votul majorităţii. Unanimitatea de voturi înseamnă consimţământul tuturor miniştrilor naţionali, iar tratatele o impun pentru acele subiecte sensibile din punct de vedere politic.[199] Votul cu majoritate reprezintă însă regula constituţională. Tratatele disting între majoritatea simplă şi majoritatea calificată. „În cazul deliberărilor pentru care este necesară majoritatea simplă, Consiliul hotărăşte cu majoritatea membrilor care îl compun."[200] Această formă de majoritate este rară.[201] Regula uzuală conform cadrului constituţional o reprezintă, într-adevăr, majoritatea calificată: „Consiliul hotărăşte cu majoritate calificată, cu excepţia cazului în care tratatele dispun altfel."[202]

---

[193] Art. 27 alin. (2) TUE.

[194] Art. 27 alin. (3) TUE. SEAE a fost înfiinţat prin Decizia Consiliului 2010/427 /UE pentru organizarea şi funcţionarea serviciului european de acţiune externă, JO L 201, 3.8.2010, p. 30. Cu privire la înfiinţarea SEAE, a se vedea: P. Koutrakos, „Habemus European External Action Service", EL Rev, vol. 35, 2010, 608, şi B. van Vooren, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service", CML Rev, vol. 48, 2011, 475.

[195] Există totuşi o procedură scrisă „ordinară" şi una „simplificată", stabilite la art. 12 din Regulamentul de procedură al Consiliului.

[196] Art. 16 alin. (8) TUE şi art. 5 alin. (1) din Regulamentul de procedură al Consiliului. Conform art. 8 din regulament, dezbaterea unei propuneri nelegislative trebuie de asemenea să se desfăşoare în mod public dacă aceasta are în vedere „o nouă propunere importantă" (*ibidem,* primul paragraf). Mai mult, art. 9 din regulament prevede ca „rezultatele voturilor şi explicaţiile voturilor membrilor Consiliului" precum şi procesele-verbale să fie făcute publice.

[197] Conform art. 5 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Consiliului, Consiliul poate totuşi să decidă să delibereze şi în absenţa Comisiei.

[198] *Ibidem,* art. 11 alin. (4).

[199] Exemple importante de subiecte politice sensibile, care încă necesită unanimitatea de voturi, sunt afacerile externe (cf. capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (a) infra) şi „armonizarea legislaţiilor privind impozitul pe cifra de afaceri, accizele şi alte impozite indirecte" (a se vedea art. 113 TFUE).

[200] Art. 238 alin. (1) TFUE.

[201] De exemplu, art. 150 TFUE. Cele mai multe subiecte care îngăduie majoritatea simplă sunt chestiuni instituţionale ori de procedură (internă).

[202] Art. 16 alin. (3) TUE.

Ce înseamnă majoritatea calificată a statelor membre în Consiliu? Aceasta a fost una dintre sintagmele constituționale cele mai controversate din Uniunea Europeană. Încă de la început, tratatele instituiseră un sistem de ponderare a voturilor. Astfel, statele membre nu sunt „suverani egali" în Consiliu, ci dețin un număr de voturi care corespunde cu dimensiunea populației proprii. Sistemul de ponderare a voturilor aplicabil în prezent este ilustrat în tabelul 7.

Tabelul 7. Sistemul de ponderare a voturilor în Consiliu

Statele membre: voturi	
Germania, Franța, Italia, Regatul Unit	29
Spania, Polonia	27
România	14
Țările de Jos	13
Belgia, Republica Cehă, Grecia, Ungaria, Portugalia	12
Austria, Bulgaria, Suedia	10
Danemarca, Irlanda, Lituania, Slovacia, Finlanda	7
Cipru, Estonia, Letonia, Luxemburg, Slovenia	4
Malta	3
Majoritate calificată: 255/345	

Ponderea voturilor este supusă, într-o oarecare măsură, „proporționalității descrescătoare". Într-adevăr, în privința numărului de voturi, raportul între statul cel mai mare și statul cel mai mic este de zece la unu – un raport care este aproape similar cu acela din sistemul proporționalității descrescătoare prevăzut pentru Parlamentul European. Cu toate acestea, sistemul de vot reprezintă totodată și un sistem de compromisuri simbolice. De exemplu: primele patru state membre ca mărime dispun de același număr de voturi – deși Germania are o magnitudine demografică semnificativ mai mare.[203]

În trecut, acest sistem de distribuire a voturilor a fost criticat din două direcții: și anume de către statele membre mai mici, dar și de către cele mai mari. Statele membre mai mici pretindeau că sistemul favoriza statele mai mari și insistau ca cele 255 de voturi să fie exprimate de majoritatea statelor. În schimb, statele membre mai mari argumentau că sistemul avantaja în mod nejustificat statele mici și insistau asupra garanției politice că cele 255 de voturi exprimate în Consiliu reprezintă 62% din totalul populației Uniunii. Având în vedere aceste două rezerve, procesul decizional din cadrul Consiliului necesită o triplă majoritate: o majoritate a voturilor distribuite statelor trebuie să fie exprimată de o majoritate a statelor membre, care să reprezinte la rândul lor o majoritate a populației Uniunii.

[203] Conform datelor recensământului oficial al Uniunii (a se vedea Decizia Consiliului 2010/795/UE, JO L 338, 22.12.2010, p. 47), populația Germaniei o depășește pe aceea a Franței – al doilea stat al Uniunii după mărimea populației – cu aproape șaptesprezece milioane de oameni.

Acest sistem al triplei majorităţi va sta la baza procesului decizional al Uniunii până în 2014. Începând cu 1 noiembrie 2014, în Consiliu se va aplica un nou sistem de vot. Această schimbare radicală este prevăzută la art. 16 alin. (4) TUE:

„ Începând cu 1 noiembrie 2014, majoritatea calificată se defineşte ca fiind egală cu cel puţin 55 % din membrii Consiliului, cuprinzând cel puţin cincisprezece dintre aceştia şi reprezentând state membre care întrunesc cel puţin 65 % din populaţia Uniunii. Minoritatea de blocare trebuie să cuprindă cel puţin patru membri ai Consiliului, în caz contrar se consideră a fi întrunită majoritatea calificată. Celelalte condiţii privind votul cu majoritate calificată sunt stabilite la articolul 238 alineatul (2) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene."[204]

Noul sistem de vot instituit la Lisabona desfiinţează ponderarea voturilor în favoarea unui sistem care asigură fiecărui stat un vot. Într-o Uniune cu 27 de state membre, procentul de 55 % din membrii Consiliului corespunde unui număr de cincisprezece state. Însă această majoritate este din nou supusă unei duble rezerve. Statele membre mai mari au insistat ca îndărătul majorităţii statelor să se afle o majoritate relativ mai mare a populaţiei. Pragul de 65 % din populaţia Uniunii ar însemna că oricare dintre cele patru state cele mai mari din Uniune ar putea bloca procesul decizional din Consiliu. Statele membre mai mici au formulat astfel o rezervă la rezervă. Se va „socoti că s-a atins" o majoritate calificată, atunci când mai puţin de patru state încearcă să blocheze o decizie a Consiliului.

Noul sistem al majorităţii calificate instituit la Lisabona este menit a înlocui tripla majoritate cu o majoritate dublă mai simplă.[205] Şi totuşi, statele membre – temându-se întotdeauna de schimbări bruşte – au convenit în privinţa a două compromisuri constituţionale menite să atenueze noul sistem al majorităţii calificate. În primul rând, statele membre au relansat „compromisul de la Ioannina".[206] Acest lucru a fost prevăzut într-o „Declaraţie cu privire la articolul 16 alineatul (4)"[207], iar

[204] Tratatul recunoaşte în mod expres o excepţie de la această regulă la art. 238 alin. (2) TFUE, potrivit căruia: „Prin derogare de la articolul 16 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, începând cu 1 noiembrie 2014 şi sub rezerva dispoziţiilor stabilite prin Protocolul privind dispoziţiile tranzitorii, în cazul în care Consiliul nu hotărăşte la propunerea Comisiei sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe şi politica de securitate, majoritatea calificată se defineşte ca fiind egală cu cel puţin 72% din membrii Consiliului reprezentând statele membre participante, care reunesc cel puţin 65% din populaţia Uniunii."

[205] Cu toate acestea, „Protocolul privind dispoziţiile tranzitorii" asigură oricărui stat membru dreptul de a alege între „vechiul" sistem comunitar şi „noul" sistem de vot al Uniunii în perioada cuprinsă între 1 noiembrie 2014 – 31 martie 2017 (*ibidem*, art. 3 alin. (2)). A se vedea şi: Declaraţia (nr.7) cu privire la articolul 16 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană şi la articolul 238 alineatul (2) din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, în special (proiectul de) art. 1-3.

[206] Compromisul a fost negociat de miniştrii de externe ai statelor membre la Ioannina (Grecia) – de unde îşi trage numele. Acesta avea menirea de a atenua tranziţia de la o Uniune cu douăsprezece state membre la una cu cincisprezece.

[207] Declaraţia (nr.7) cu privire la articolul 16 alineatul (4) (supra n. 205) cuprinde un proiect de decizie a Consiliului. Pentru a-şi proteja drepturile de vot, statele membre au insistat chiar asupra Protocolului (nr. 9) privind decizia Consiliului referitoare la punerea în aplicare a articolului 16 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană şi a articolului 238 alineatul (2) din Tratatul privind

în prezent este codificat într-o decizie a Consiliului.[208] Potrivit compromisului de la Ioannina, Consiliul este obligat – în pofida existenţei formale a dublei majorităţi la art. 16 alin.(4) TUE – să continue deliberările, în situaţia în care o pătrime din statele membre reprezentând o cincime din populaţia Uniunii se opune unei decizii.[209] În acest caz, Consiliul se află în prezenţa obligaţiei procedurale de „a depune toate eforturile" pentru a ajunge – într-un termen rezonabil – „la o soluţie satisfăcătoare" care să răspundă preocupărilor formulate de statele membre care au votat în favoarea blocării deciziei.[210]

Acest mecanism suplu este completat de unul greoi în vederea limitării votului cu majoritate calificată în cadrul Consiliului. În plus, tratatele recunosc versiuni – restrânse din punct de vedere regional – ale „compromisului de la Luxemburg".[211] Un exemplu grăitor poate fi întâlnit în contextul politicii externe şi de securitate comune a Uniunii. Acesta cuprinde următoarea dispoziţie: „În cazul în care un membru al Consiliului declară că, din raţiuni vitale de politică naţională pe care le prezintă, are intenţia să se opună adoptării unei decizii cu majoritate calificată, nu se trece la vot."[212] Chiar şi în situaţia în care se solicită Consiliului European să se pronunţe asupra chestiunii în cauză[213], acesta hotărăşte cu unanimitate de voturi.[214] Orice stat membru poate astfel să blocheze o decizie a Uniunii, pe baza a ceea ce el consideră a fi interesul său vital.[215]

(d) Funcţii şi competenţe

Tratatele rezumă astfel funcţiile şi competenţele Consiliului: „Consiliul exercită, împreună cu Parlamentul European, funcţiile legislativă şi bugetară. Acesta exercită

---

funcţionarea Uniunii Europene între 1 noiembrie 2014 şi 31 martie 2017, pe de o parte, şi începând cu 1 aprilie 2017, pe de altă parte. Unicul articol al protocolului stabileşte: „Înainte de examinarea de către Consiliu a oricărui proiect care ar urmări fie să modifice sau să abroge decizia ori o dispoziţie din aceasta, fie să modifice indirect domeniul de aplicare sau înţelesul acesteia prin modificarea unui alt act juridic al Uniunii, Consiliul European va purta discuţii preliminare asupra proiectului menţionat, hotărând prin consens în conformitate cu articolul 15 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană."

[208] Consiliul a adoptat decizia în mod oficial în 2007 (a se vedea Decizia Consiliului 2009/857/CE, JO L 314 , 1.12.2009, p. 73).

[209] *Ibidem,* art. 4.

[210] *Ibidem,* art. 5.

[211] Cu privire la „compromisul de la Luxemburg", a se vedea: capitolul 1 – secţiunea 2 lit. (b) supra.

[212] Art. 31 alin. (2) TUE.

[213] Cu privire la funcţia de instanţă de apel a Consiliului European, a se vedea: secţiunea 3 lit. (b) supra.

[214] Art. 31 alin. (2) TUE.

[215] A se vedea, de exemplu: art. 48 TFUE în contextul liberei circulaţii a lucrătorilor şi al aspectelor semnificative ale regimului de securitate socială dintr-un stat membru. Dispoziţia stabileşte: „În cazul în care un membru al Consiliului declară că un proiect de act legislativ menţionat la primul paragraf ar aduce atingere unor aspecte importante ale sistemului său de securitate socială, inclusiv în ceea ce priveşte domeniul său de aplicare, costul sau structura financiară, ori ar aduce atingere echilibrului financiar al respectivului sistem, poate solicita sesizarea Consiliului European."

funcţii de definire a politicilor şi de coordonare, în conformitate cu condiţiile prevăzute în tratate."[216]

Să ne aplecăm asupra fiecăreia dintre aceste patru funcţii. Mai întâi, din punct de vedere tradiţional, Consiliul a ocupat dintotdeauna locul central al puterii legislative a Uniunii. Înainte de afirmarea Parlamentului European, Consiliul era cu adevărat principalul „legiuitor" al Uniunii. În prezent, Consiliul este numai un colegiuitor, adică o ramură a legislativului bicameral al Uniunii.[217] Similar Parlamentului European, Consiliul este obligat să exercite funcţia legislativă în mod public.[218] În al doilea rând, Consiliul şi Parlamentul împart şi exerciţiul funcţiei bugetare. În al treilea rând, cum rămâne cu funcţia de elaborare a politicilor? În această privinţă, Consiliul European surclasează Consiliul. Primul decide astăzi cu privire la opţiunile de politică generală, rolul Consiliului fiind pe cale de consecinţă limitat la opţiuni de politică specială, cu rol în punerea în aplicare a politicilor generale.[219] Aceste opţiuni rămân totuşi semnificative, iar preşedinţia Consiliului „îşi" stabileşte agenda.[220] În al patrulea rând, Consiliul dispune de funcţii semnificative de coordonare în cadrul Uniunii Europene. Astfel, în contextul politicii economice generale, statele membre sunt obligate să „considere politicile economice ca fiind o chestiune de interes comun şi (să) le coordoneze în cadrul Consiliului".[221] În ultimul deceniu, ideea unei „metode deschise de coordonare" a experimentat cu adevărat o renaştere.[222]

Alte două funcţii suplimentare ar trebui adăugate celor patru funcţii menţionate la art. 16 TUE. În primul rând, Consiliul este încă instituţia dominantă atunci când vine vorba de încheierea acordurilor internaţionale între Uniunea Europeană şi statele terţe.[223] În al doilea rând, acesta poate – ocazional – să acţioneze în calitate de ramură executivă a Uniunii. Uniunea poate delega Consiliului competenţe de executare „în cazuri speciale şi temeinic justificate", în orice domeniu de drept al Uniunii.[224]

Din punct de vedere constituţional, exercitarea funcţiei executive de către Consiliu este profund problematică. Aceasta deoarece apare întrebarea cum ar putea o parte a legiuitorului Uniunii să exercite funcţii executive? Însăşi această posibilitate interferează cu un principiu fundamental al constituţionalismului modern: principiul separaţiei puterilor.

---

[216] Art. 16 alin. (1) TUE.

[217] Cu privire la aceasta, a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 3 lit. (a) supra.

[218] Art. 16 alin. (8) TUE.

[219] Cu privire la acest aspect, în contextul relaţiilor externe, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (a) infra.

[220] Pentru o expresie atenuată a acestei competenţe, a se vedea: art. 241 TFUE, care abilitează Consiliul să solicite Comisiei să elaboreze studii şi să înainteze propuneri legislative adecvate.

[221] Art. 121 alin. (1) TFUE.

[222] Cu privire la metoda deschisă de coordonare, a se vedea: G. de Búrca, „The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union", EL Rev, vol. 28, 2003, 814.

[223] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (b) infra.

[224] Art. 291 alin. (2) TFUE.

4

Structura politică: instituţiile Uniunii II

Cuprins

1. Comisia 115
   (a) Componenţă şi structură 116
      (i) Preşedintele şi colegiul „acestuia" 117
      (ii) Organele administrative ale Comisiei 118
   (b) Procesul decizional din cadrul Comisiei 119
   (c) Funcţiile şi competenţele Comisiei 122
   (d) Excurs: agenţiile europene şi Comisia 124
2. Curtea de Justiţie a Uniunii Europene 127
   (a) Arhitectura judiciară: sistemul judecătoresc al Uniunii 127
      (i) Curtea de Justiţie: componenţă şi structură 128
      (ii) Tribunalul: componenţă şi structură 130
      (iii) Excurs: avocaţii generali 131
      (iv) „Tribunalele specializate": Tribunalul Funcţiei Publice 132
   (b) Procedura (procedurile) de judecată 133
   (c) Argumentaţia judecătorească: metode de interpretare 135
   (d) Jurisdicţia şi competenţele jurisdicţionale 136
3. Banca Centrală Europeană 138
   (a) Statutul special al BCE 138
   (b) Organe şi structură administrativă 140
   (c) Diviziuni interne şi procesul de decizie 142
   (d) Funcţii şi competenţe 143
4. Curtea de Conturi 144
   Concluzii 146

1. Comisia

Caracterul tehnocratic al Uniunii Europene timpurii s-a manifestat prin cea de-a patra instituţie: Comisia. Comisia a constituit nucleul Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, în cadrul căreia avea rolul de „a asigura realizarea obiectivelor stabilite în [acel] tratat".[1] Cu toate acestea, în Uniunea Europeană rolul Comisiei a fost „marginalizat" de către Parlament şi Consiliu. Întrucât aceste două instituţii formează legislativul Uniunii, Comisia este în prezent puternic amplasată în ramura executivă. Orientând Uniunea Europeană, aceasta acţionează – parţial – ca un guvern al Uniunii (în sensul strict al termenului). Această secţiune analizează componenţa şi

[1] Art. 8 CECO.

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

structura Comisiei, înainte de a trece la procedurile interne de adoptare a deciziilor. Funcțiile și competențele Comisiei sunt abordate ulterior, fiind urmate de un succint excurs cu privire la agențiile europene ca organe auxiliare ale Comisiei.

(a) Componență și structură

Comisia este alcătuită din câte un resortisant al fiecărui stat membru.[2] Membrii acesteia sunt aleși „pe baza competenței lor generale și a angajamentului lor față de ideea europeană, dintre personalitățile care prezintă toate garanțiile de independență".[3] Mandatul Comisiei este de cinci ani.[4] Pe durata mandatului, aceasta trebuie să fie „în deplină independență". Membrii acesteia „nu solicită și nu acceptă instrucțiuni din partea niciunui guvern, instituție, organ, oficiu sau agenție."[5] Statele membre sunt obligate să respecte această independență.[6] Încălcarea obligației de independență poate duce la „destituirea obligatorie" a comisarului.[7]

Care este însă procedura de alegere a Comisiei? La începuturi, Comisia era „numită".[8] Procedura de numire a fost înlocuită ulterior cu o procedură de alegere.

---

[2] Art. 17 alin. (4) TUE. Tratatul de la Lisabona limitează textual acest principiu într-un sens temporal: teoretic, acesta se va aplica doar până la 31 octombrie 2014. Apoi, art. 17 alin. (5) TUE prevede: „Începând cu 1 noiembrie 2014, Comisia este compusă dintr-un număr de membri, incluzând președintele și Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, corespunzător cu două treimi din numărul statelor membre, atât timp cât Consiliul European nu decide modificarea acestui număr, hotărând în unanimitate." Componența redusă a Comisiei va avea la bază „un sistem de rotație strict egal între statele membre care să reflecte diversitatea demografică și geografică a tuturor statelor membre" (*ibidem*, a se vedea și art. 244 TFUE). Această dispoziție a constituit un element cheie al Tratatului de la Lisabona, deoarece se încerca sporirea eficienței Comisiei prin reducerea numărului de membri ai acesteia. După eșecul primului referendum pentru ratificarea tratatului în Irlanda, Consiliul European a decis totuși abandonarea acestei reforme constituționale pentru a da satisfacție electoratului irlandez; a se vedea: Concluziile Președinției din 11-12 decembrie 2008 (document nr. 17271/1/08 Rev 1), paragraful al doilea: „În ceea ce privește componența Comisiei, Consiliul European reamintește că tratatele actualmente în vigoare dispun reducerea numărului de membri ai Comisiei în 2009. Consiliul European convine, cu condiția intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, că se va lua o decizie, în conformitate cu procedurile juridice necesare, în sensul menținerii unui resortisant din fiecare stat membru în componența Comisiei." Conform concluziilor, decizia Consiliului European va fi inclusă într-un (viitor) protocol anexat tratatelor. Soarta art. 17 alin. (5) TUE reprezintă cea mai bună ilustrare a celei mai păguboase dependențe a Uniunii de statele membre individuale. Cerința unanimității pentru revizuirea tratatelor face ca și cea mai inteligentă reformă a Uniunii să depindă de dorințele irațională naționale. Cu privire la diferitele garanții oferite Irlandei înainte de cel de-al doilea referendum, a se vedea: J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge University Press, 2010), 51-60.

[3] Art. 17 alin. (3) TUE.

[4] *Ibidem.*

[5] *Ibidem.*

[6] Art. 245 TFUE – primul paragraf.

[7] Art. 245 TFUE – paragraful al doilea. A se vedea și art. 247 TFUE: „În cazul în care nu mai îndeplinește condițiile necesare exercitării funcțiilor sale sau în care a comis o abatere gravă, orice membru al Comisiei poate fi destituit de Curtea de Justiție, la plângerea Consiliului hotărând cu majoritate simplă sau a Comisiei." Cu privire la procedura de înlocuire, a se vedea art. 246 TFUE.

[8] Art. 9 și 10 CECO.

Aceasta din urmă comportă două etape. Într-o primă etapă, este ales președintele Comisiei. Astfel, președintele este propus de Consiliul European „ținând seama de alegerile pentru Parlamentul European", respectiv: în conformitate cu majoritatea politică a acestuia din urmă.[9] Candidatul propus trebuie să fie apoi „ales" de către Parlamentul European. Dacă acesta nu este confirmat de Parlament, Consiliul European este nevoit să propună un nou candidat.[10] Odată cu alegerea președintelui Comisiei începe cea de-a doua etapă a procesului de selecție. De comun acord cu președintele, Consiliul adoptă o listă de candidați la funcția de comisar, pe baza sugestiilor făcute de statele membre.[11] Odată ce lista a fost adoptată, Comisia propusă se supune „în calitate de organ colegial, unui vot de aprobare al Parlamentului European", iar pe baza acestei alegeri, Comisia este numită de Consiliul European.[12] Acest sistem de alegere compus și complex constituie un amestec de elemente „internaționale" și „naționale". Legitimitatea democratică a Comisiei decurge astfel, parțial, din statele membre și, parțial, din Parlamentul European.

(i) Președintele şi colegiul „acestuia"

Dacă președintele Parlamentului și cel al Consiliului sunt aleși „dintre membrii" instituției respective,[13] președintele Comisiei contribuie la alegerea instituției „sale". Această poziție de comisar „șef" situat deasupra colegiului „său" este expres stabilită prin tratate.[14] Membrii Comisiei își exercită funcțiile atribuite de președinte *sub autoritatea acestuia*."[15] În virtutea acestei autorități politice, Comisia este de regulă numită după președintele acesteia.[16]

Atribuțiile președintelui sunt stabilite la art. 17 alin. (6) TUE, care prevede:

„Președintele Comisiei:

(a) definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea;

(b) decide organizarea internă a Comisiei pentru a asigura coerența, eficacitatea și colegialitatea acțiunilor acesteia;

(c) numește vicepreședinții, alții decât Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, dintre membrii Comisiei.

Un membru al Comisiei își prezintă demisia în cazul în care președintele îi solicită acest lucru. Înaltul Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate își prezintă demisia, în conformitate cu procedura prevăzută la articolul 18 alineatul (1), în cazul în care președintele îi solicită acest lucru."

---

[9] Mandatul Comisiei se desfășoară în paralel cu cel al Parlamentului.

[10] Art. 17 alin. (7) TUE – primul paragraf.

[11] Art. 17 alin. (7) TUE – paragraful al doilea.

[12] Art. 17 alin. (7) TUE – paragraful al treilea.

[13] Același lucru este valabil și pentru Curte, a se vedea: secțiunea 2 lit. (a) infra. Cu privire la Consiliul European, președintele acestuia este de asemenea ales „de către" instituție, dar nu „din cadrul" instituției.

[14] N. Nugent, *The European Commission* (Palgrave, 2000), 68: „Președintele Comisiei era considerat ca un *primus inter pares* în colegiu. Cu toate acestea, în prezent el este foarte mult un *primus*".

[15] Art. 248 TFUE (s.a.).

[16] De exemplu, actuala Comisie este numită (a doua) „Comisia Barroso".

Cele trei atribuţii ale preşedintelui menţionate sunt redutabile. În primul rând, acesta poate stabili direcţia politică a Comisiei sub forma orientărilor strategice. Acest lucru se întâmplă de regulă la începutul mandatului de preşedinte.[17] Orientările preşedinţiei se trec ulterior în programul anual de lucru al Comisiei.[18] În al doilea rând, preşedintele are dreptul să hotărască asupra organizării interne a Comisiei.[19] Conform textului tratatelor: „responsabilităţile care îi revin Comisiei sunt structurate şi repartizate între membrii săi de către preşedinte." Preşedintele este autorizat să modifice „repartizarea acestor responsabilităţi în cursul mandatului",[20] putând chiar să ceară demisia comisarilor. În al treilea rând, preşedintele poate numi vicepreşedinţii „din cadrul" Comisiei. În sfârşit, există şi o a patra atribuţie nemenţionată în mod explicit la art. 17 alin. (6) TUE: „preşedintele reprezintă Comisia".[21]

Care sunt atribuţiile „ministeriale" care structurează în prezent Comisia? În virtutea cerinţei ca fiecare stat membru să aibă un comisar, (a doua) „Comisia Barroso" a fost nevoită să împartă sarcinile Uniunii Europene în douăzeci şi şase (!) de „portofolii". Acestea sunt ilustrate în tabelul 8, ţinând seama de priorităţile actualului preşedinte al Comisiei.

Fiecare comisar răspunde de portofoliul propriu. Prin urmare, membrii Comisiei sunt sprijiniţi de propriul cabinet.[22] Fiecare cabinet va avea un şef administrativ ori un *şef de cabinet*.

(ii) Organele administrative ale Comisiei

Similar Parlamentului şi Consiliului, Comisia dispune de o infrastructură administrativă menită să susţină activitatea colegiului comisarilor.

Structura administrativă este concepută pentru a „sprijini" Comisia în pregătirea şi „punerea în aplicare a acţiunilor sale şi pentru realizarea priorităţilor şi orientărilor politice definite de către preşedinte".[23] Aceasta este împărţită în „direcţii generale" şi „servicii". Primele sunt specializate în domenii precise de politică şi, ca atare, ele acţionează pe linie „verticală". Cele din urmă operează pe „orizontală" asigurând servicii specializate pentru toate domeniile de politică.[24]

---

[17] Cu privire la aceasta, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 1 lit. (a) infra.

[18] Pentru programul de lucru al Comisiei pentru 2011, a se vedea: *ibidem*.

[19] Graţie dublului său rol constituţional, unele reguli speciale se aplică Înaltului Reprezentant al Uniunii. Nu doar că numai tratatele determină rolul acestuia din urmă în cadrul Comisiei, dar preşedintele nu este abilitat să ceară în mod unilateral demisia acestuia (cf. art. 18 alin. (4) TUE: „Înaltul Reprezentant este unul dintre vicepreşedinţii Comisiei. Acesta asigură coerenţa acţiunii externe a Uniunii. Acesta este însărcinat, în cadrul Comisiei, cu responsabilităţile care îi revin acesteia din urmă în domeniul relaţiilor externe şi cu coordonarea celorlalte aspecte ale acţiunii externe a Uniunii.")

[20] Art. 248 TFUE.

[21] Art. 3 paragraful al patrulea din Regulamentul de procedură al Comisiei.

[22] Art. 19 alin. (1) din Regulamentul de procedură al Comisiei: „Fiecare membru al Comisiei dispune de propriul cabinet însărcinat să îl asiste în îndeplinirea atribuţiilor şi în pregătirea deciziilor Comisiei. Normele privind componenţa şi funcţionarea cabinetelor sunt adoptate de către preşedinte."

[23] Art. 21 din Regulamentul de procedură al Comisiei.

[24] În această secţiune nu ne vom apleca asupra diferitelor servicii. Comisia distinge între „servicii generale" (cum ar fi „Secretariatul General") şi „servicii interne" (cum ar fi „Serviciul Juridic" al Comisiei). Funcţiile celor dintâi sunt stabilite la art. 23 alin. (5) din Regulamentul de procedură al Comisiei. Funcţiile celor din urmă sunt definite la art. 23 alin. (4) din Regulamentul de procedură al Comisiei.

Tabelul 8. Colegiul Comisiei: preşedinte şi portofolii

Preşedinte	
Agricultură şi Dezvoltare rurală	Sănătate şi Protecţia consumatorilor
Acţiune climatică	Afaceri interne
Concurenţă	Industrie şi Întreprinderi
Dezvoltare	Relaţii interinstituţionale şi Administraţie
Agenda Digitală	Piaţă internă şi Servicii
Afaceri economice şi monetare	Cooperare internaţională, Ajutor umanitar şi Gestionarea crizelor
Educaţie, Cultură, Multilingvism şi Tineret	Justiţie, Drepturi civile şi Cetăţenie
Ocuparea forţei de muncă, afaceri sociale şi Incluziune	Afaceri maritime şi Pescuit
Energie	Politică regională
Extindere şi Politica de vecinătate	Cercetare, Inovaţie şi Ştiinţă
Mediu	Impozitare şi Uniune vamală, Audit şi Antifraudă
Programare financiară şi Buget	Comerţ
Afaceri externe şi Politica de securitate	Transport

Cea mai bună cale de a înţelege „direcţiile generale" este aceea de a le considera drept entităţi supranaţionale echivalente ministerelor statelor membre. Există în prezent douăzeci şi şapte de direcţii generale, înzestrate cu funcţionari publici europeni. Mai mult, aceste direcţii generale nu corespund neapărat „portofoliilor comisarilor". Deşi există o corespondenţă directă în unele domenii, unele portofolii ale comisarilor interferează cu materii care aparţin a două sau mai multe direcţii generale. Comisarii pot „transmite instrucţiuni" direcţiilor generale, acestea din urmă fiind obligate să furnizeze „toate informaţiile legate de domeniul lor de activitate necesare în exercitarea responsabilităţilor care le revin."[25]

Care este structura *din cadrul* direcţiilor generale? Fiecare direcţie generală este condusă de un director general care reprezintă principalul element de contact între administraţia Comisiei şi comisarul (comisarii) respectiv(i). Fiecare direcţie generală este împărţită în direcţii, iar fiecare direcţie este divizată în unităţi.[26] Unităţile sunt conduse de un şef de unitate şi constituie entitatea elementară de organizare din cadrul administraţiei Comisiei.[27]

(b) Procesul decizional din cadrul Comisiei

Comisia acţionează în calitate de „colegiu", adică în calitate de organ colegial. Tratatele prevăd într-un singur articol modul de adoptare a deciziilor în cadrul Comisiei:

[25] Art. 19 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Comisiei.

[26] Art. 21 paragraful al doilea din Regulamentul de procedură al Comisiei.

[27] Pentru o ilustrare a structurii interne a unei direcţii generale, a se vedea anexa 7 a acestei lucrări.

BCU "ALEXANDRU IOAN CUZA" IAŞI LIBRARY

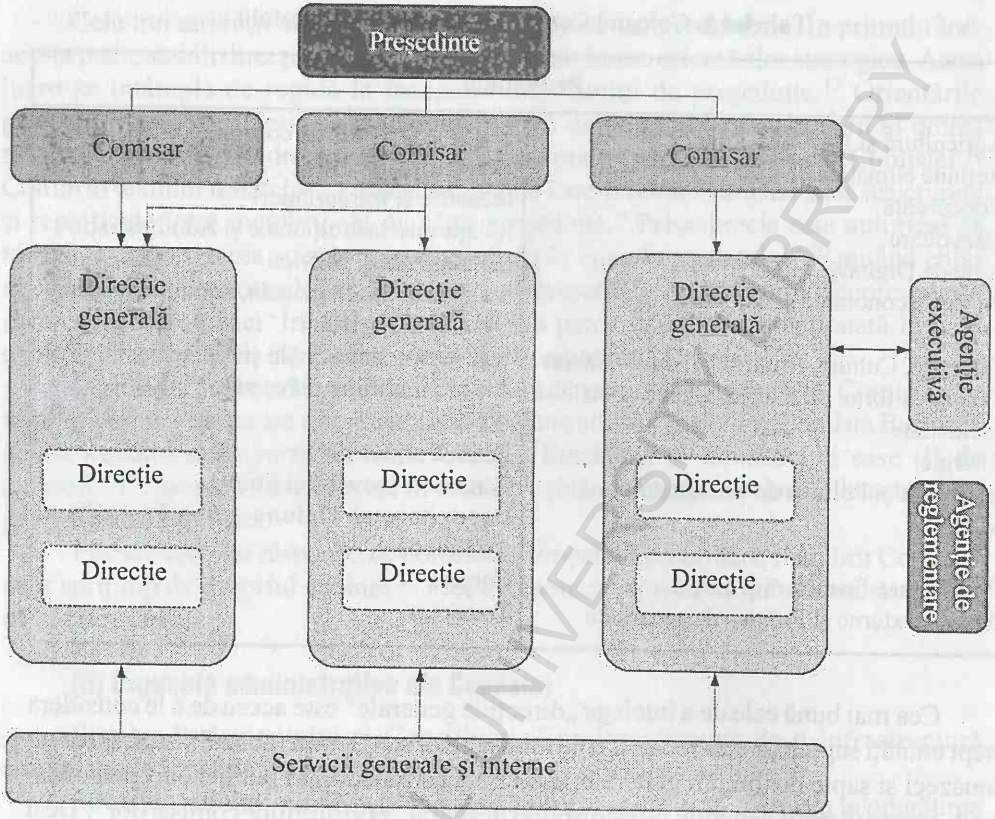

Figura 7. Structura internă a Comisiei

„Hotărârile Comisiei sunt valabil adoptate cu majoritatea membrilor săi."[28] Această imagine este una diabolic de simplă şi înşelătoare, fiind completată şi perfecţionată de Regulamentul de procedură al Comisiei, prin care sunt definite variate proceduri decizionale şi modalităţile de votare a acestora. Regulamentul distinge între patru proceduri: „procedura orală", „procedura scrisă", „procedura de abilitare" şi „procedura de delegare".[29]

Primele două proceduri impun adoptarea unei decizii de către *colegiul* membrilor Comisiei. Procedura orală impune o întrunire a Comisiei. Şedinţele sunt „private" şi confidenţiale[30], având loc, de regulă, cel puţin o dată pe săptămână.[31] Prezenţa comisarilor este obligatorie, însă aceştia pot fi scutiţi de către preşedinte în anumite circumstanţe.[32] (Pentru realizarea cvorumului este necesară totuşi prezenţa a cel puţin jumătate din numărul membrilor Comisiei.[33]) Deciziile se iau în principal prin consens

[28] Art. 250 TFUE.
[29] Art. 4 din Regulamentul de procedură al Comisiei.
[30] *Ibidem*, art. 9.
[31] *Ibidem*, art. 5 alin. (2).
[32] *Ibidem*, art. 5 alin. (3).
[33] *Ibidem*, art. 7.

BCU "CAROL I" - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

tacit. Totuși, deciziile se pot lua și cu votul majorității dacă acest lucru este cerut de unul dintre membrii Comisiei.[34] Pentru a economisi timp în cadrul ședințelor, ordinea de zi a Comisiei se împarte de regulă în puncte A și puncte B.[35] Pentru a maximiza timpul și mai mult, Comisia poate – în anumite circumstanțe – să renunțe la întrunirea fizică și să hotărască prin intermediul unei proceduri scrise.[36] Conform acestei proceduri, un proiect de text este transmis tuturor membrilor Comisiei. Fiecare membru al Comisiei poate formula rezerve într-un termen limită.[37] În final, dacă „niciun membru al Comisiei nu a formulat sau nu a menținut o cerere de suspendare a unui proiect în termenul stabilit pentru procedura scrisă",[38] Comisia adoptă o decizie.

Procedurile scrisă și orală se bazează pe principiul „colegialității", adică pe adoptarea deciziilor în mod colectiv de către Comisie. În schimb, celelalte două proceduri abilitează Comisia să delege competența de adoptare a „măsurilor de gestionare și administrare" unor membri individuali ai colegiului. Conform „procedurii de abilitare", colegiul poate delega competența unuia sau mai multor comisari.[39] Conform „procedurii de delegare", acesta poate delega competența chiar și unui director general. Cu toate că această formă de descentralizare a procesului decizional este mult mai eficientă, ea subminează în mod evident principiul colegialității care se află la temelia Comisiei. De aceea, Curtea de Justiție a insistat asupra unui echilibru constituțional între principiul teoretic al „participării egale a membrilor Comisiei la adoptarea deciziilor", pe de o parte,[40] și principiul practic al prevenirii posibilității „ca deliberarea în ședință să conducă la o blocare a colegiului Comisiei", pe de altă parte.[41] Astfel, aceasta a insistat asupra garanțiilor „procedurale", dar și „materiale" pentru delegările de competențe. Primele impun ca deciziile de delegare a autorității să fie adoptate în cadrul ședințelor Comisiei.[42] Cele din urmă reliefează faptul că „măsurile de gestionare și administrare" nu sunt decizii de principiu.[43]

---

[34] *Ibidem*, art. 8 alin. (2). În acest caz, majoritatea necesară este aceea a membrilor componenți (*ibidem*, art. 8 alin. (3)).

[35] Cu două zile înaintea ședințelor colegiului comisarilor, „șefii de cabinet" ai acestora se întâlnesc pentru a discuta și stabili aceste puncte în avans. Întâlnirile „șefilor de cabinet", care sunt prezidate de secretarul general al Comisiei, acționează astfel similar Coreper-ului pentru Consiliu.

[36] Art. 12 alin. (1) din Regulamentul de procedură al Comisiei: „Acordul membrilor Comisiei asupra unui proiect prezentat de unul sau mai mulți membri poate fi exprimat prin procedură scrisă, sub rezerva ca acesta să fi obținut în prealabil avizul favorabil al Serviciului Juridic, precum și acordul serviciilor consultate în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 23 din prezentul regulament de procedură. Avizul favorabil și/sau acordul pot fi înlocuite cu un acord între membrii Comisiei atunci când, la propunerea președintelui, colegiul decide în ședință lansarea unei proceduri scrise de finalizare, astfel cum este definită în normele de punere în aplicare."

[37] Art. 12 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Comisiei. Mai mult, conform alin. (3), „[o]rice membru al Comisiei poate solicita în cursul procedurii scrise ca proiectul să facă obiectul unei dezbateri."

[38] *Ibidem*, art. 12 alin. (4).

[39] *Ibidem*, art. 13.

[40] Cauza 5/85, *AKZO Chemie/Comisia*, ECR [1986], p. 2585, pct. 30.

[41] *Ibidem*, pct. 31.

[42] *Ibidem*, pct. 33.

[43] *Ibidem*, pct. 37. În această cauză Curtea de Justiție a apreciat că o decizie care obligă o întreprindere să se supună unei investigații trebuie, ca măsură de cercetare, să fie considerată o simplă decizie de gestionare (*ibidem*, paragraful 38). În schimb, în cauza C-137/92 P, *Comisia/BASF și alții*, ECR [1994], p. I-2555, Curtea a susținut că decizia prin care se constată o încălcare a art. 114 TFUE nu este o decizie de administrare (*ibidem*, pct. 71).

(c) Funcţiile şi competenţele Comisiei

Care sunt funcţiile Comisiei şi atribuţiile corespunzătoare acestora în cadrul structurii politice a Uniunii Europene? Prin art. 17 TUE, tratatele oferă o perspectivă constituţională limitată asupra sarcinilor Comisiei:

„Comisia promovează interesul general al Uniunii şi ia iniţiativele corespunzătoare în acest scop. Aceasta asigură aplicarea tratatelor, precum şi a măsurilor adoptate de instituţii în temeiul acestora. Comisia supraveghează aplicarea dreptului Uniunii sub controlul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene. Aceasta execută bugetul şi gestionează programele. Comisia exercită funcţii de coordonare, de executare şi de administrare, în conformitate cu condiţiile prevăzute în tratate. Cu excepţia politicii externe şi de securitate comune şi a altor cazuri prevăzute în tratate, aceasta asigură reprezentarea externă a Uniunii. Comisia adoptă iniţiativele de programare anuală şi multianuală a Uniunii, în vederea încheierii unor acorduri interinstituţionale."[44]

Această dispoziţie identifică şase funcţii distincte. Primele trei funcţii constituie nucleul activităţii Comisiei. În primul rând, Comisia este abilitată să „promoveze interesul general al Uniunii" prin intermediul iniţiativelor. De aceea, ea trebuie să acţioneze ca un „motor" al integrării europene. Pentru a îndeplini această funcţie – politică –, Comisia este înzestrată cu dreptul (aproape) exclusiv de a înainta *în mod oficial* propuneri legislative.[45] „Actele legislative ale Uniunii pot fi adoptate numai la propunerea Comisiei, cu excepţia cazului în care tratatele prevăd altfel."[46] Prerogativa Comisiei de iniţiativă legislativă este o caracteristică fundamentală a ordinii constituţionale europene. Dreptul de iniţiativă se extinde la programarea (multi)anuală a Uniunii,[47] cuprinzând şi capacitatea de a face propuneri de modificare a legislaţiei.[48]

Cea de a doua funcţie a Comisiei este aceea de a „*asigura* aplicarea" tratatelor. Această funcţie cuprinde o serie de competenţe de natură legislativă şi executivă. În acest fel, Comisia poate fi abilitată să pună în aplicare tratatele prin adoptarea legislaţiei secundare. Această legislaţie poate fi adoptată în mod direct în baza tratatelor[49] ori în

---

[44] Art. 17 alin. (1) TUE

[45] Am văzut anterior că Parlamentul ori Consiliul pot, în mod neoficial, să înainteze Comisiei proiecte de lege. Într-adevăr, marea majoritate a propunerilor legislative ale Comisiei provin din afara acesteia (cf. Nugent, *The European Commission* (supra n. 14), 236).

[46] Art. 17 alin. (2) TUE. Pentru o excepţie, a se vedea: art. 76 TFUE cu privire la măsurile legislative în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală.

[47] Conform art. 314 alin. (2) TFUE, Comisia este abilitată să propună proiectul de buget: „Propunerea care cuprinde proiectul de buget se prezintă de către Comisie Parlamentului European şi Consiliului până la data de 1 septembrie a anului care precede anul execuţiei bugetului."

[48] Acest lucru se realizează de regulă prin intermediul cărţilor albe şi verzi. Pentru o carte albă celebră, a se vedea: Comisia UE, *Completing the Internal Market*: White Paper from the Commission to the European Council [Cartea albă a Comisiei către Consiliul European: *Realizarea pieţei* interne], (COM(85) 310). Pentru o carte verde celebră, a se vedea: Comisia UE, *Damages Actions for Breach of the EC Antitrust Rules* [*Acţiuni în despăgubire pentru încălcarea regulilor CE antitrust*], (COM(2005) 672).

[49] A se vedea art. 106 alin. (3) TFUE: „Comisia asigură aplicarea dispoziţiilor prezentului articol şi adresează statelor membre, în cazul în care este necesar, directivele sau deciziile corespunzătoare."

cadrul competențelor delegate Comisiei de către legiuitorul Uniunii.[50] În unele domenii, Comisia poate fi înzestrată cu puterea executivă de a aplica ea însăși tratatele. Aplicarea directă a dreptului european poate fi observată cel mai bine în contextul dreptului european al concurenței,[51] în care Comisia beneficiază de competențe semnificative în vederea impunerii de amenzi aplicabile contravenienților publici sau privați. Aceste sancțiuni administrative sunt determinate de neaplicarea dreptului Uniunii Europene.

Cea de a treia funcție a Comisiei este aceea de a acționa în calitate de gardian al Uniunii. Prin urmare, ea *„supraveghează* aplicarea" dreptului Uniunii. Într-adevăr, tratatele garantează Comisiei competențe importante în a acționa ca „poliție" ori „procuratură" a Uniunii. Exercitarea unor atribuții polițienești asupra dreptului european implică capacitatea de monitorizare și investigare a încălcărilor dreptului Uniunii. Din nou competențele sunt cel mai bine definite în contextul dreptului european al concurenței.[52] În situația în care constată o încălcare a dreptului Uniunii, Comisia poate sesiza Curtea de Justiție. Prin urmare, tratatele conferă Comisiei competența de a introduce o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către statele membre[53] ori de către celelalte instituții ale Uniunii.[54]

Ultimele trei funcții menționate la art. 17 TUE sunt mai puțin centrale pentru Comisie. Acestea pot fi caracterizate ca funcții bugetare, de coordonare și de reprezentare. În primul rând, Comisia execută bugetul Uniunii[55], gestionând astfel majoritatea programelor Uniunii. În al doilea rând, Comisia este însărcinată – ca mai toate celelalte instituții – să coordoneze activitățile Uniunii în unele domenii.[56] În

---

[50] Cu privire la delegarea legislativă, a se vedea: capitolul 7 – secțiunea 2 infra.

[51] Cf. art. 105 alin. (1) TFUE: „Fără a aduce atingere articolului 104, Comisia asigură aplicarea principiilor stabilite la articolele 101 și 102. La cererea unui stat membru sau din oficiu și în cooperare cu autoritățile competente ale statelor membre, care îi acordă sprijin, Comisia investighează presupusele cazuri de încălcare a principiilor menționate mai sus. În cazul în care constată existența unei încălcări, Comisia propune măsuri adecvate pentru ca aceasta să înceteze."

[52] Cf. Regulamentul 1/2003 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat (JO L 1, 4.1.2003, p. 1 [Ediție specială 08/vol. 1, p. 167; n.t.]), capitolul V: „Competențele de investigație" și, în special art. 17 alin. (1): „Atunci când evoluția schimburilor dintre statele membre, rigiditatea prețurilor sau alte împrejurări sugerează posibilitatea restrângerii sau denaturării concurenței în cadrul pieței comune, Comisia poate inițiа o investigație privind un anumit sector al economiei sau un anumit tip de acord în diferite sectoare. Pe parcursul investigației, Comisia poate solicita întreprinderilor sau asociațiilor de întreprinderi în cauză să furnizeze informațiile necesare pentru aplicarea articolelor 81și 82 din tratat și poate efectua orice inspecție necesară în acest scop."

[53] Art. 258 TFUE: „În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-și prezenta observațiile. În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene." Pentru o analiză detaliată, a se vedea capitolul 8 – secțiunea 3 lit. (a) infra.

[54] Art. 263 TFUE. Această dispoziție este analizată în detaliu în capitolul 8 – secțiunea 1 infra.

[55] Art. 317 primul paragraf TFUE: „Comisia, în cooperare cu statele membre, execută bugetul, în conformitate cu dispozițiile regulamentelor adoptate pentru punerea în aplicare a articolului 322, pe propria răspundere și în limita creditelor alocate, în conformitate cu principiul bunei gestiuni financiare. Statele membre cooperează cu Comisia astfel încât creditele să fie folosite în conformitate cu principiile bunei gestiuni financiare."

[56] Pentru competența de coordonare a Comisiei, a se vedea de exemplu art. 168 alin. (2) TFUE în contextul sănătății publice: „Comisia poate adopta, în strâns contact cu statele membre, orice inițiativă utilă promovării acestei coordonări, în special inițiative menite să stabilească orientările și indicatorii, să organizeze schimbul celor mai bune practici și să pregătească elementele necesare pentru supravegherea și evaluarea periodică."

sfârşit, Comisia „asigură reprezentarea externă a Uniunii". Această formulare este una inexactă şi părtinitoare. În realitate, Comisia nu este singurul reprezentant extern al Uniunii, întrucât ea trebuie să împartă această funcţie cu preşedintele Consiliului European şi cu Înaltul Reprezentant al Uniunii. Tratatele conferă totuşi în mod tradiţional Comisiei competenţa de a acţiona în calitate de reprezentant extern al Uniunii în negocierile cu privire la acordurile internaţionale.[57]

(d) *Excurs*: agenţiile europene şi Comisia

Odată cu apariţia „statului administrativ",[58] numeroase ordini juridice moderne au fost nevoite să transfere competenţe politice unor organisme care nu erau expres menţionate în constituţii. Apariţia „agenţiilor" a constituit un fenomen semnificativ în dezvoltarea constituţională a Statelor Unite din prima jumătate a ultimului secol.[59]

Tabelul 9. Agenţii europene şi organisme descentralizate (selecţie)

Agenţii europene şi organisme descentralizate (selecţie)	
Agenţia Europeană pentru Drepturi Fundamentale (FRA)	Austria
Agenţia Europeană de apărare (AEA)	Belgia
Agenţia Europeană de Mediu (AEM)	Danemarca
Agenţia Europeană pentru Produse Chimice (ECHA)	Finlanda
Agenţia Europeană a Căilor Ferate(AEF)	Franţa
Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei (AESA)	Germania
Agenţia Europeană pentru Siguranţa Alimentară (EFSA)	Italia
Oficiul European de Poliţie (EUROPOL))	Olanda
Agenţia Europeană pentru Frontierele Externe (FRONTEX)	Polonia
Agenţia Europeană pentru Medicamente (EMA)	Regatul Unit

La sfârşitul secolului al XX-lea, ordinea juridică a Uniunii a urmărit şi ea acest curent.[60] Contrar unui mit răspândit şi derutant, administraţia Comisiei constituie – comparativ cu administraţiile naţionale – o birocraţie mică.[61] În plus, în pofida sporirii

[57] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (b) infra.

[58] În acest sens, a se vedea: G. Lawson, „The Rise and Rise of the Administrative State", în *Harvard Law Review*, vol. 107, 1993-1994, 1231.

[59] P. Strauss, „The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch", în *Columbia Law Review*, vol. 84, 1984, 573.

[60] Dacă în anii 1970 apăruseră numai câteva agenţii, ordinea juridică europeană din anii 1990 a cunoscut o adevărată explozie a acestora. În prezent există aproape patruzeci de agenţii europene în domeniile cele mai diverse ale dreptului Uniunii. Pentru un inventar şi o tipologie a funcţiilor acestora, a se vedea: S. Griller şi A. Orator, „Everything Under Control? The „Way Forward" for European Agencies in the Footsteps of the Meroni Doctrine", EL Rev 3 vol. 35, nr. 1, 2010, la addenda. A se vedea şi: E. Chiti, „An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies", CML Rev, vol. 46, 2009, 1395.

[61] Nugent (supra n. 14), 162: „Comisia angajează mult mai puţine persoane decât administraţiile naţionale, chiar şi acelea ale celor mai mici state membre".

numărului de personal în ultimele decenii, Comisia nu este capabilă să îndeplinească toate sarcinile conform tratatelor. Prin urmare, Uniunea Europeană şi-a creat tot mai multe „agenţii europene" în vederea sprijinirii Comisiei. Mult timp aceste agenţii nu erau recunoscute în mod expres de tratate. Tratatul de la Lisabona a remediat numai parţial acest lucru. Deşi, în prezent, agenţiile sunt menţionate în tratate,[62] acestea din urmă încă nu le înfăţişează, în mod adecvat, ca pe o parte componentă a sistemului instituţional al Uniunii.

Ce sunt şi unde se află agenţiile Uniunii? Agenţiile Uniunii nu au fost create dintr-odată şi totuşi în jurul lor planează încă un aer de mister. Aşadar, dacă acestea nu sunt expres menţionate în tratate, de unde provin ele? Răspunsul se află în faptul că agenţiile sunt entităţi create de dreptul secundar. Uniunea le-a creat făcând uz de propriile competenţe legislative.[63] În plus, deşi există limite constituţionale rigide cu privire categoriile de competenţe ce pot fi delegate agenţiilor europene,[64] Uniunea a creat multe dintre ele în deceniile trecute.

Care sunt funcţiile agenţiilor europene? Funcţia lor principală este aceea de a sprijini Comisia în exercitarea atribuţiilor sale cu privire la „asigurarea" şi „supravegherea" aplicării dreptului Uniunii. Unele agenţii sunt abilitate să adopte decizii cu caracter obligatoriu, contribuind astfel la aplicarea directă a dreptului Uniunii.[65] Alte agenţii pot pregăti propuneri legislative pentru Comisie.[66] Multe agenţii sunt numai sateliţi de informare, fiind însărcinate să sprijine Comisia în monitorizarea unui domeniu de politică şi în culegerea şi coordonarea de informaţii.[67] Aceste trei funcţii se pot combina, lucru evident în contextul Agenţiei Europene pentru Siguranţa Aviaţiei, înfiinţată prin Regulamentul nr. 216/2008 care stipulează:

„Înfiinţarea şi funcţiile agenţiei

(1) În vederea aplicării prezentului regulament, se înfiinţează Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei („agenţia").

(2) În vederea garantării funcţionării şi dezvoltării corespunzătoare a siguranţei aviaţiei civile, agenţia:

---

[62] De exemplu, art. 9 şi art. 15 TUE; precum şi art. 263 TFUE.

[63] Agenţiile sunt înfiinţate de regulă în temeiul art. 352 TFUE – cu privire la competenţele reziduale ale Uniunii, care vor fi discutate în capitolul 5 – secţiunea 1 lit. (b) infra.

[64] În acest sens, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 2 lit. (a) pct. (i) infra.

[65] De exemplu, Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei, a se vedea: Regulamentul nr. 216/2008 privind normele comune în domeniul aviaţiei civile şi instituirea unei Agenţii Europene de Siguranţă a Aviaţiei, JO L 79, 19.3.2008, p. 1.

[66] De exemplu, Agenţia Europeană pentru Medicamente, a se vedea: Regulamentul 726/2004 de stabilire a procedurilor comunitare privind autorizarea şi supravegherea medicamentelor de uz uman şi veterinar şi de instituire a unei Agenţii Europene pentru Medicamente (JO L 136, 30.4.2004, p. 1 [Ediţie specială, 13/vol. 44, p. 83; n.t.]). Conform regulamentului, agenţia doar dirijează etapele pregătitoare ale deciziei, în timp ce Comisia este competentă să ia decizia definitivă (*ibidem*, art. 10 alin. (2)).

[67] De exemplu, Agenţia Europeană pentru Drepturi Fundamentale, a se vedea: Regulamentul 168/2007 privind înfiinţarea Agenţiei pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (JO L 53, 22.2.2007, p. 1). Pentru o analiză a competenţelor şi structurii acestei agenţii, a se vedea: A. von Bogdandy şi J. von Bernstorff, „The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: the Legal Framework and some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law", CML Rev, vol. 46, 2009, 1035.

(a) îndeplineşte atribuţiile şi formulează avizele necesare cu privire la toate aspectele prevăzute la articolul 1 alineatul (1);

(b) sprijină Comisia prin pregătirea măsurilor care urmează să fie luate în vederea aplicării prezentului regulament. Dacă acestea se referă la prevederi tehnice sau în mod deosebit la norme referitoare la construcţie, proiectare sau la aspecte operaţionale, Comisia nu poate să modifice conţinutul acestora fără o coordonare prealabilă cu agenţia. De asemenea, agenţia oferă Comisiei sprijinul tehnic, ştiinţific şi administrativ necesar pentru îndeplinirea atribuţiilor sale;

(c) ia măsurile necesare în limitele competenţelor care îi sunt conferite de prezentul regulament sau de orice alt act [unional];

(d) efectuează inspecţiile şi investigaţiile necesare pentru îndeplinirea sarcinilor sale;

(e) în domeniul său de competenţă, îndeplineşte, în numele statelor membre, funcţiile şi atribuţiile ce le revin în temeiul convenţiilor internaţionale în vigoare, în special în temeiul Convenţiei de la Chicago."[68]

Care este structura internă a agenţiilor europene şi în ce moduri depind de sau se subordonează acestea Comisiei? Ordinea juridică a Uniunii nu oferă un singur răspuns la aceste întrebări. Cu privire la structura agenţiilor, ea distinge în general între două tipuri de agenţii europene: agenţii „executive" şi agenţii „independente". Agenţiile executive sunt subordonate Comisiei şi sunt guvernate de un „statut" unic.[69] Conform acestui statut, agenţiile executive îşi exercită atribuţiile sub controlul şi pe răspunderea Comisiei[70] şi au o durată de existenţă limitată.[71] Ele au în componenţă un „comitet director" şi un „director",[72] care sunt numiţi de către Comisie.[73] Comisia are sarcina de a supraveghea agenţiile executive[74] şi competenţa de a „modifica" ori „suspenda" oricare dintre actele acestora.[75] În schimb, agenţiile europene din cea de-a doua categorie sunt „independente" de Comisie. Această independenţă este atât structurală, cât şi funcţională. Agenţiile independente sunt formate, de regulă, dintr-un „consiliu de administraţie" alcătuit dintr-un reprezentant din fiecare stat membru şi un reprezentant al Comisiei.[76] Acestea sunt prezidate de un „director executiv" care este ales, de regulă, de către consiliul de administraţie la propunerea Comisiei.[77]

---

[68] Art. 17 din Regulamentul nr. 216/2008 (supra n. 65).

[69] Regulamentul 58/2003 de stabilire a statutului agenţiilor executive cărora urmează să li se încredinţeze anumite sarcini în gestionarea programelor comunitare (JO L 11, 16.1.2003, p. 1 [Ediţie specială, 01/vol. 8, p. 256; n.t.]).

[70] *Ibidem* art. 1: „Prezentul regulament stabileşte statutul agenţiilor executive cărora Comisia le poate încredinţa, sub controlul şi pe răspunderea sa, anumite sarcini legate de gestionarea programelor [Uniunii]."

[71] *Ibidem*, art. 3.

[72] *Ibidem*, art. 7.

[73] *Ibidem*, art. 8 şi 10.

[74] *Ibidem*, art. 20.

[75] *Ibidem*, art. 22.

[76] Pentru Agenţia Europeană de Siguranţă a Aviaţiei, a se vedea: Regulamentul nr. 216/2008 (supra n. 65), art. 34. Conform art. 37, consiliul hotărăşte de regulă cu majoritate calificată de voturi.

[77] *Ibidem*, art. 39.

Directorul executiv este totuși obligat să fie „complet independent în exercitarea atribuțiilor sale", iar această independență se traduce într-o interdicție de a „nu solicita și de a nu accepta niciun fel de instrucțiuni de la vreun guvern sau orice alt organism."[78]

2. Curtea de Justiție a Uniunii Europene

„Ascunsă pe tărâmul Ducatului Luxemburg"[79] și găzduită în propriul „palat", ființează Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Curtea reprezintă puterea judecătorească a Uniunii Europene. Ea este alcătuită din variate instanțe cuprinse terminologic sub denumirea de „Curte de Justiție a Uniunii Europene". Aceasta are în componență „Curtea de Justiție", „Tribunalul" și „tribunalele specializate".[80]

Sarcina Curții este aceea de a „asigura respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor".[81] Cu toate acestea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este singura care interpretează și aplică dreptul european. Încă de la început, ordinea juridică europeană a intenționat să angajeze instanțele naționale în interpretarea și aplicarea dreptului Uniunii.[82] Din punct de vedere funcțional, instanțele naționale sunt astfel instanțe „europene" descentralizate. Din punct de vedere instituțional, acestea rămân totuși distincte și nu există nicio punte instituțională care să facă trecerea de la instanțele naționale către Curtea de Justiție a Uniunii Europene.[83]

Concentrându-se asupra instituției Curții de Justiție a Uniunii Europene, următoarea secțiune își propune să înceapă cu analiza arhitecturii sale judiciare. Subsecțiunile 2 și 3 urmăresc procedurile judiciare și decizionale, în special interpretarea judiciară. În sfârșit, subsecțiunea 4 analizează pe scurt competențele jurisdicționale ale Curții.

(a) Arhitectura judiciară: sistemul judecătoresc al Uniunii

În momentul în care Uniunea Europeană se năștea, puterea sa judecătorească era alcătuită dintr-o singură instanță: „Curtea de Justiție". Curtea (de atunci) era „un ghișeu unic". Toate litigiile Uniunii trebuiau să treacă prin culoarele acesteia.

Odată ce volumul său de activitate a atins cote amețitoare, Curtea a solicitat statelor membre să-i acorde „sprijin" judiciar, iar, prin Actul Unic European, statele membre au convenit să înființeze o a doua instanță. Acesta a conferit Consiliului competența de a „alătura Curții de Justiție o instanță cu competențe de soluționare în primă instanță sub rezerva unui recurs în fața Curții de Justiție".[84] Grație acestei

[78] *Ibidem*, art. 30 alin. (1).

[79] E. Stein, „Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution", în *American Journal of International Law*, vol. 75, 1981, 1.

[80] Art. 19 alin. (1) TUE.

[81] *Ibidem*.

[82] În acest sens, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 4 infra.

[83] Instanțele europene nu judecă recursuri împotriva hotărârilor pronunțate de instanțele naționale. În acest sens, a se vedea din nou: *ibidem*.

[84] Art. 11 alin. (1) Actul Unic European.

definiții, nou creata instanță a fost denumită „Tribunalul de Primă Instanță".[85] Odată cu Tratatul de la Lisabona, aceasta și-a schimbat denumirea în „Tribunal". Motivul acestei redenumiri rezidă în faptul că această instanță nu mai judecă doar cauze în primă instanță. În schimb, „Tribunalul are competența să judece acțiunile formulate împotriva deciziilor tribunalelor specializate."[86] Care sunt „tribunalele specializate" ale Uniunii Europene? În prezent, Uniunea are doar o singură instanță specializată: „Tribunalul Funcției Publice".[87] În plus, Comisia propusese să se înființeze și un „Tribunal pentru Brevete Europene" ca a doua instanță specializată,[88] dar acest lucru nu s-a întâmplat încă.

Curtea de Justiție a Uniunii Europene are astfel un sistem de instanțe organizate pe trei nivele.[89] Arhitectura puterii judecătorești a Uniunii este ilustrată în figura 8.

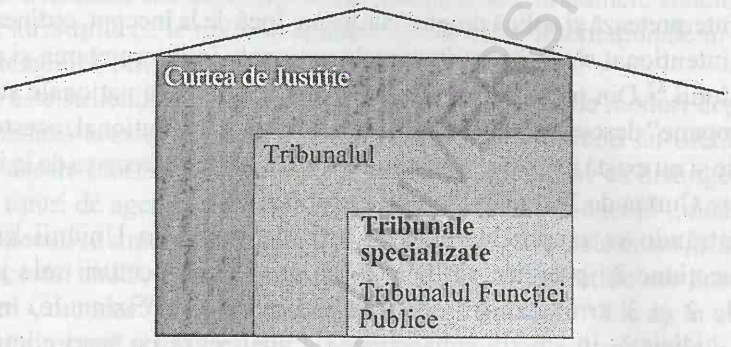

Figura 8. Structura Curții de Justiție a Uniunii Europene

(i) Curtea de Justiție: componență și structură

„Curtea de Justiție este compusă din câte un judecător pentru fiecare stat membru."[90] Aceștia sunt „aleși dintre personalități care oferă toate garanțiile de

[85] Tribunalul a fost înființat prin Decizia nr. 88/591 a Consiliului de instituire a Tribunalului de Primă Instanță al Comunităților Europene, JO L 319, 25. 11. 1988. [Ediție specială, 01/vol. 1, p. 67; n.t.]

[86] Art. 256 alin. (2) TFUE.

[87] Decizia 2004/752 a Consiliului de instituire a Tribunalului Funcției Publice al Uniunii Europene, JO L 333, 9.11.2004, p. 7. [Ediție specială, 01/vol. 5, p. 142; n.t.] A se vedea și: N. Lavranos, „The New Specialised Courts within the European Judicial System", EL Rev, vol. 30, 2005, 261.

[88] Regulamentul Consiliului de instituire a Tribunalului pentru Brevete Comunitare și privind recursurile formulate în fața Tribunalului de Primă Instanță (COM(2003) 828). Pentru o analiză a acestei propuneri, a se vedea: A. Arnull, *The European Court of Justice* (Oxford University Press, 2006), 151-152.

[89] Conform repertoriilor judiciare ale Uniunii Europene, există trei prefixe diferite care însoțesc numărul cauzelor. Cauzele care se judecă în fața Curții de Justiție sunt cauze – „C", cauzele care se judecă în fața Tribunalului sunt cauze – „T", iar cauzele care se judecă în fața Tribunalului Funcției Publice sunt cauze – „F" (provenind din fr. „fonction publique" pentru „funcție publică").

[90] Art. 19 alin. (2) TUE.

independență și care întrunesc condițiile cerute pentru exercitarea, în țările lor, a celor mai înalte funcții jurisdicționale, sau care sunt jurisconsulți ale căror competențe sunt recunoscute."[91] Judecătorii nu sunt numiți totuși în mod unilateral de către statele lor membre. Ei sunt numiți „de comun acord de către guvernele statelor membre" și numai după audierea acestora de către un comitet consultativ independent.[92] Într-adevăr, judecătorii nu sunt reprezentanți ai statelor membre și, ca atare trebuie să fie pe deplin independenți.[93] Durata mandatului acestora este de șase ani – un termen relativ scurt pentru magistrați – cu posibilitatea reînnoirii.[94] În timpul exercitării mandatului judecătorii pot fi demiși numai pe baza votului unanim al judecătorilor și avocaților generali ai Curții de Justiție.[95]

Judecătorii alcătuiesc Curtea, însă nu se confundă cu aceasta. Curtea ca instituție oficială hotărăște în calitate de organ colectiv, având propriul președinte. Teoretic, principiul colegialității ar trebui să însemne că Curtea de Justiție hotărăște numai în ședință plenară, respectiv ca „plenul Curții" care reunește toți judecătorii. Cu toate acestea, încă de la începuturi Curtea a fost abilitată să înființeze „camere". Acest instrument de organizare permite Curții să se multiplice într-o varietate de „curți în miniatură". Deci camerele Curții se bucură – spre deosebire de comisiile parlamentare față de plenul Parlamentului – de competențele întregii Curți. Împărțirea în camere permite astfel Curții să-și distribuie volumul de activitate și, de fapt, acest mod de funcționare a Curții prin intermediul camerelor constituie regula pentru toate categoriile de cauze.[96]

Conform tratatelor: „Curtea de Justiție *se* întrunește în camere sau în Marea Cameră", dar în situații excepționale ea „*se poate* întruni și în ședință plenară".[97]

Câți judecători sunt într-o cameră și cum sunt acestea alcătuite? Răspunsurile la aceste întrebări le regăsim în „Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene" și în „Regulamentul de procedură al Curții de Justiție". Conform celui dintâi, Curtea se

---

[91] Art. 253 TFUE.

[92] *Ibidem.* Conform art. 255 TFUE: „Se instituie un comitet care emite un aviz cu privire la capacitatea candidaților de a exercita funcțiile de judecător și avocat general în cadrul Curții de Justiție și al Tribunalului, înainte ca guvernele statelor membre să facă nominalizările, în conformitate cu dispozițiile articolelor 253 și 254. Comitetul este format din șapte personalități alese dintre foștii membri ai Curții de Justiție și ai Tribunalului, dintre membrii instanțelor naționale supreme și din juriști reputați, dintre care unul este propus de Parlamentul European. Consiliul adoptă o decizie care stabilește regulamentul de funcționare al acestui comitet, precum și o decizie prin care sunt desemnați membrii comitetului. Comitetul hotărăște la inițiativa președintelui Curții de Justiție."

[93] Pentru detalii a se vedea art. 4 din Statutul Curții.

[94] Art. 253 TFUE: „Judecătorii și avocații generali care își încheie mandatul pot fi numiți din nou." Conform celui de-al doilea paragraf, „[l]a fiecare trei ani are loc o înlocuire parțială a judecătorilor și avocaților generali". Termenul relativ scurt constituie cu greu o garanție constituțională a independenței acestora, însă, așa cum vom vedea mai jos, independența Curții este garantată prin alte mijloace, cum ar fi procedura colectivă și secretă de luare a deciziilor.

[95] Art. 6 din Statutul Curții.

[96] La început, art. 165 paragraful al doilea CEE limita capacitatea Curții de a institui camere pentru „anumite categorii de cauze", însă Tratatul de la Maastricht a eliminat această îngrădire constituțională.

[97] Art. 251 TFUE.

reunește de regulă în camere alcătuite din trei și din cinci judecători.[98] În mod excepțional, Curtea se poate întruni în „Marea Cameră" alcătuită din treisprezece judecători, atunci când un stat membru ori o instituție a Uniunii parte în cadrul unui proces cere acest lucru.[99] În mod excepțional Curtea se întrunește „în ședință plenară" în câteva categorii de cauze constituționale.[100]

(ii) Tribunalul: componenţă şi structură

„Tribunalul cuprinde cel puțin un judecător din fiecare stat membru."[101] Numărul exact este stabilit de Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene la douăzeci și șapte,[102] adică un judecător din fiecare stat membru. Judecătorii sunt aleși „dintre persoane care oferă depline garanții de independență și care au capacitatea cerută pentru exercitarea unor *înalte* funcții jurisdicționale."[103] (Re)numirea lor este reglementată de aceleași reguli ca și cele aplicabile Curții de Justiție. Tribunalul are propriul președinte, a cărui alegere și ale cărui funcții sunt similare omologului său din cadrul Curții de Justiție.

Tribunalul – analog Curții de Justiție – se reunește de regulă în camere compuse din trei și cinci judecători.[104] Mai mult, în situații de o dificultate excepțională, acesta se poate întruni „în ședință plenară" sau în „Marea Cameră".[105] Cu toate acestea, în circumstanțe care nu ridică dificultăți de drept, Tribunalul poate repartiza cauzele unei camere alcătuite dintr-un judecător unic.[106]

Care sunt competențele Tribunalului? Sfera de competență a acestuia a fost dintotdeauna mai redusă decât aceea a Curții de Justiție. La început, competența Tribunalului era limitată la cauzele introduse în mod direct de către persoanele fizice sau juridice.[107] În prezent, art. 256 TFUE distinge trei posibilități. În primul rând, Tribunalul are competența de a judeca cauze în primă instanță, cu excepția acelora repartizate unui „tribunal specializat" ori a acelora rezervate Curții de Justiție.[108] În al doilea rând, Tribunalul are competența de a judeca acțiunile formulate împotriva deciziilor tribunalelor specializate. În al treilea rând, Tribunalul poate dobândi competența să judece trimiterile preliminare adresate de instanțele naționale în anumite cauze stabilite prin statut. (Cu toate acestea, Tribunalul este abilitat să-și decline

[98] Art. 16 primul paragraf din Statutul Curții.
[99] *Ibidem*, art.16 paragrafele al doilea și al treilea.
[100] *Ibidem*, art.16 paragrafele al patrulea și al cincilea.
[101] Art. 19 alin. (2) TUE.
[102] Art. 48 din Statutul Curții.
[103] Art. 254 paragraful al doilea TFUE.
[104] Art. 11 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.
[105] *Ibidem*, art. 14 alin. (1).
[106] *Ibidem*, art. 14 alin. (2).
[107] Art. 11 alin. (1) AUE.
[108] Art. 256 alin. (1) TFUE. Astfel, excepțiile sunt cauzele cu privire la personal care intră în jurisdicția de primă instanță a Tribunalului Funcției Publice. Curții de Justiție îi este rezervată în general jurisdicția de primă instanță pentru acele cauze formulate de un stat membru ori de către o instituție împotriva unei abțineri de a hotărî (cf. art. 51 din Statutul Curții).

competența și să trimită cererile pentru o hotărâre preliminară Curții de Justiție, în situația în care „consideră că respectiva cauză necesită o decizie de principiu susceptibilă de a aduce atingere unității sau coerenței dreptului Uniunii".[109]

Deciziile Tribunalului pot face obiectul unui „recurs" sau al unei „reexaminări". Recursul poate fi introdus de oricare parte ale cărei concluzii au fost (parțial) respinse.[110] Recursurile sunt limitate totuși la chestiuni de drept și trebuie să fie întemeiate pe „lipsa de competență", pe „nerespectarea procedurii" sau pe încălcarea dreptului Uniunii de către Tribunal.[111] În situația în care recursul este întemeiat, Curtea de Justiție „anulează" decizia Tribunalului.[112] Aceasta poate acționa în două moduri: fie în calitate de „curte de casație", anulând hotărârea anterioară și trimițând cauza înapoi Tribunalului, fie în calitate de „instanță de recurs", pronunțând ea însăși o hotărâre definitivă în cauza respectivă.[113] Reexaminările sunt similare, însă există și deosebiri. În două situații, Curtea de Justiție are într-adevăr dreptul să *reexamineze din proprie inițiativă* o hotărâre a Tribunalului. În primul rând, ea poate reexamina o decizie a Tribunalului, atunci când acesta hotărăște în calitatea sa de instanță de recurs. În al doilea rând, Curtea poate reexamina o decizie a Tribunalului atunci când acesta pronunțată o hotărâre preliminară pentru o instanță națională.[114] În ambele situații procedurile de reexaminare sunt limitate totuși la „cazul în care există un risc serios pentru unitatea sau coerența dreptului Uniunii".[115]

(iii) *Excurs*: avocații generali

Curtea de Justiție „este asistată de avocați generali."[116] Instituția avocatului general este un simbol al sistemului judiciar al Uniunii Europene.[117] La ora actuală, aceștia sunt în număr de opt, însă Consiliul poate spori acest număr.[118] Avocații generali au calitatea de membri ai Curții,[119] dar sarcina lor nu este aceea de a „judeca". Tratatele

[109] Art. 256 alin. (3) paragraful al doilea TFUE.

[110] Art. 56 paragraful al doilea din Statutul Curții.

[111] *Ibidem*, art. 58.

[112] *Ibidem*, art. 61.

[113] Hotărârile Curții de Justiție pronunțate în cadrul acțiunilor în recurs sunt însoțite de sufixul „P" de la termenul fr. „pourvoi" (i.e. „recurs").

[114] Art. 256 alin. (2) și (3) TFUE.

[115] *Ibidem*. Pentru „reexaminarea deciziilor Tribunalului", a se vedea: art. 123 lit. (a) și urm. din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție.

[116] Art. 19 alin. (2) TUE.

[117] N. Burrows și R. Greaves, *The Advocate-General and EC Law* (Oxford University Press, 2007), 2.

[118] Art. 252 primul paragraf TFUE. Declarația (nr. 38) cu privire la articolul 252 prevede: „Conferința declară că, în cazul în care, în conformitate cu articolul 252 primul paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, Curtea de Justiție solicită ca numărul avocaților generali să se majoreze cu trei persoane (unsprezece, în loc de opt), Consiliul, hotărând în unanimitate, își va da acordul cu privire la această majorare. În acest caz, Conferința convine ca Polonia, similar Germaniei, Franței, Italiei, Spaniei și Regatului Unit, să aibă un avocat general permanent și să nu mai participe la sistemul de rotație, iar sistemul existent de rotație va funcționa prin rotația a cinci avocați generali, în loc de trei."

[119] Art. 253 TFUE se aplică judecătorilor și avocaților generali deopotrivă.

definesc funcţia acestora astfel: „Avocatul general are rolul de a prezenta în mod public, cu deplină imparţialitate şi în deplină independenţă, concluzii motivate[.]"[120] Astfel, conform acestei definiţii, un avocat general nu este nici avocat, nici general.[121] El este un consilier independent al Curţii, care emite „concluzii" fără forţă juridică obligatorie pentru Curte.[122] Concluziile au menirea de a informa Curtea cu privire la modalităţile de soluţionare a cauzei, iar, în acest sens, avocatul general acţionează în calitate de *amicus curiae*.

Până nu demult, fiecare cauză aflată pe rolul Curţii de Justiţie era precedată de concluziile avocatului general. Cu toate acestea, conform noului statut, Curtea „poate decide, după ascultarea avocatului general, ca aceasta (cauza) să fie judecată fără concluziile avocatului general."[123] Pentru Tribunal, regula constituţională este lipsa concluziilor avocatului general. Numai în situaţii excepţionale hotărârile Tribunalului sunt precedate de concluziile avocatului general. Regulamentul de procedură al Tribunalului relevă faptul că acesta „este" asistat de un avocat general atunci când se întruneşte în şedinţă plenară[124] şi „poate fi" asistat de un avocat general, „în măsura în care se consideră că dificultatea problemelor de drept sau complexitatea în fapt a cauzei necesită această asistenţă".[125] În plus, conform Statutului Curţii, chiar „judecătorii" Tribunalului „pot fi chemaţi să exercite funcţia de avocat general".[126]

(iv) „Tribunalele specializate": Tribunalul Funcţiei Publice

Tribunalele cu competenţe speciale sunt un fenomen comun în cadrul ordinilor juridice naţionale. Specializarea judiciară permite judecătorilor să îşi dezvolte şi utilizeze experienţa juridică într-un domeniu care necesită cunoştinţe de specialitate. Tratatele nu prevăd în mod expres o listă a tribunalelor specializate ale Uniunii. Art. 257 TFUE deschide totuşi calea jurisdicţiilor specializate din subordinea Tribunalului, prin aceea că abilitează legiuitorul Uniunii să instituie „tribunale specializate pe lângă Tribunal, care să aibă competenţa de a judeca în primă instanţă anumite categorii de acţiuni în materii speciale."[127] Competenţele acestor tribunale specializate se stabilesc prin actele constitutive, iar deciziile lor pot face obiectul unui recurs limitat la chestiuni de drept sau de fapt, conform regulamentelor de înfiinţare.

---

[120] Art. 252 paragraful al doilea TFUE.

[121] Titulatura este aşadar „improprie", deoarece acesta „nu este cu nimic mai mult un avocat decât ar fi un general"(J. P.Warner, apud N. Brown şi T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities* (Sweet & Maxwell, 2000), 64).

[122] Exemple de cauze celebre în care Curtea a pronunţat hotărâri împotriva avocaţilor generali sunt cauza 26/62, *van Gend en Loos/administraţia fiscală olandeză*, ECR [1963], p. 1, precum şi cauza C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/Consiliul*, ECR [2002], p. I-6677.

[123] Art. 20 paragraful al cincilea din Statutul Curţii de Justiţie.

[124] Art. 17 din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

[125] *Ibidem*, art. 18.

[126] Art. 49 din Statutul Curţii. Conform celui de-al patrulea paragraf, „[u]n membru al Tribunalului chemat să exercite funcţia de avocat general într-o cauză nu poate lua parte la judecarea acelei cauze." Conform art. 2 din Regulamentul de procedură al Tribunalului, preşedintele acestuia nu poate exercita funcţia de avocat general.

[127] Art. 257 primul paragraf TFUE.

Judecătorii tribunalelor specializate „sunt aleşi dintre persoane care oferă depline garanţii de independenţă şi care au capacitatea cerută pentru exercitarea unor funcţii jurisdicţionale."[128] Spre deosebire de judecătorii de la instanţele superioare ale Uniunii, aceştia nu sunt numiţi prin acord comun al statelor membre, ci de Consiliu care hotărăşte în unanimitate.[129]

Care sunt jurisdicţiile specializate care au fost create în cadrul ordinii juridice a Uniunii? Până în prezent a fost înfiinţat un singur tribunal specializat: Tribunalul Funcţiei Publice.[130] Conform Statutului Curţii de Justiţie a Uniunii Europene, Tribunalul „exercită în primă instanţă competenţe în litigiile dintre Uniune şi funcţionarii acesteia".[131] Tribunalul este compus din şapte judecători,[132] numiţi pentru o perioadă de şase ani.[133] Din cauza numărului mult mai mic de judecători, Consiliul este obligat să asigure „o componenţă cât mai echilibrată a Tribunalului Funcţiei Publice pe criteriul geografic cât mai extins posibil dintre resortisanţii statelor membre şi în ceea ce priveşte sistemele juridice naţionale reprezentate."[134] Tribunalul însuşi judecă în camere de trei judecători.[135] În mod excepţional, acesta poate judeca în plen ori într-o cameră de cinci judecători, atunci când apar dificultăţi serioase în cauza respectivă,[136] sau acesta poate trimite cauza unei camere cu judecător unic, atunci când problemele de drept sau de fapt sunt lipsite de dificultăţi.[137] Deciziile Tribunalului Funcţiei Publice pot face obiectul unui recurs în faţa Tribunalului.[138] Aceste recursuri sunt totuşi „limitate la chestiuni de drept", putându-se întemeia pe „lipsa de competenţă", pe „încălcarea procedurii" şi pe „încălcarea dreptului Uniunii".[139]

(b) Procedura (procedurile) de judecată

Procedura în faţa Curţii de Justiţie constă în două faze: o fază scrisă şi o fază orală[140]. Faza scrisă precedă faza orală şi domină procedura judecătorească. O cauză începe atunci când este introdusă la Curte printr-o cerere scrisă a reclamantului[141].

---

[128] *Ibidem,* paragraful al patrulea.

[129] *Ibidem.*

[130] Decizia 2004/752 a Consiliului de instituire a Tribunalului Funcţiei Publice al Uniunii Europene (JO L 333, 9.11.2004, p. 7) [Ediţie specială, 01/vol. 5, p. 142; n.t.].

[131] Anexa I, art. 1 din Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene.

[132] *Ibidem,* art. 2. Consiliul poate spori acest număr.

[133] Art. 257 paragraful al patrulea TFUE. [Art. 2 din anexa I la Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene; n.t.]

[134] Anexa I, art. 3 din Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene.

[135] Art. 12 din Regulamentul de procedură al Tribunalului Funcţiei Publice.

[136] *Ibidem,* art. 13 alin. (1): „O cauză poate fi trimisă spre judecare în şedinţă plenară sau camerei compuse din cinci judecători atunci când dificultatea problemelor de drept ridicate, importanţa cauzei ori împrejurări speciale justifică această măsură."

[137] *Ibidem,* art. 14.

[138] *Ibidem,* art. 9. [Art. 9 din anexa I la Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene; n.t.]

[139] *Ibidem,* art.11. [Art.11 din anexa I la Statutul Curţii de Justiţie a Uniunii Europene; n.t.]

[140] Pentru o definiţie juridică, a se vedea: art. 20 paragraful al doilea din Statutul Curţii. Secţiunea de faţă se va concentra asupra procedurii (procedurilor) din cadrul Curţii de Justiţie, iar, aici, în special, asupra acţiunilor directe.

[141] Art. 21 din Statutul Curţii. Dispoziţia, precum şi art. 38 din Regulamentul de procedură al Curţii, detaliază informaţiile minimale pe care trebuie să le cuprindă o cerere.

Cererea va fi comunicată atunci pârâtului, care poate prezenta un memoriu în apărare[142]. Fiecare parte are dreptul de a răspunde celeilalte[143]. Curtea preia ulterior iniţiativa. Două etape structurează procedura scrisă. Pentru început are loc repartizarea cauzei. Curtea repartizează cauza unei camere sau plenului Curţii – în funcţie de importanţa cauzei[144]. Ea desemnează de asemenea un „judecător raportor" şi un avocat general. Ei hotărăsc dacă trebuie organizată o cercetare preliminară. Această cercetare preliminară reprezintă a doua etapă. Aici, Curtea poate audia martori, din oficiu sau la cererea unei părţi[145]. Aceasta conduce la faza orală a procedurii. Audierea părţilor este publică în mod normal[146], iar judecătorii au dreptul de a adresa întrebări părţilor. După audieri, avocatul general prezintă concluziile sale. Iar etapa finală este hotărârea însăşi. Ea încheie cauza[147].

Cum adoptă Curtea o hotărâre? Procesul adoptării deciziei judecătoreşti are loc „în camera de consiliu"[148]. Curtea, în componenţa care a participat la faza orală a cauzei[149], deliberează aici în secret[150]. Temeiul deliberărilor nu este reprezentat de concluziile avocatului general, ci de un proiect de hotărâre pregătit de „judecătorul raportor". Fiecare judecător participant îşi prezintă punctul său de vedere şi motivele subiacente acestuia[151]. Votul are loc în ordinea inversă a vechimii în funcţie – aceasta pentru a împiedica judecătorii cu vechime mai mică în funcţie să fie influenţaţi de părerea judecătorilor cu vechime mai mare în funcţie. Hotărârea finală se adoptă cu o majoritate a judecătorilor[152]. Această decizie cu „majoritate" este singura decizie a Curţii. Întrucât, spre deosebire de Curtea Supremă a SUA [US Supreme Court], nu sunt permise opinii separate ale judecătorilor aflaţi în minoritate. Toate diferenţele judecătoreşti trebuie clarificate astfel în cadrul deciziei (majoritare) a Curţii[153]. Aceasta transformă deseori o hotărâre într-o „colecţie editată", de vreme ce dezacordurile din interiorul Curţii trebuie soluţionate prin brodarea diverselor fire ale argumentaţiei într-o ţesătură jurisdicţională unică. Iar rezultatul literar eclectic poate să nu fie uşor

[142] Art. 39 din Regulamentul de procedură al Curţii.

[143] Art. 41 din Regulamentul de procedură al Curţii. Dispoziţia defineşte răspunsul reclamantului ca „replică", iar răspunsul subsecvent al pârâtului ca „duplică".

[144] *Ibidem*, art. 44 alin. (3). Curtea poate decide să „conexeze" cauzele pentru motivul că ele au acelaşi obiect (*ibidem*, art. 43). Un exemplu celebru este reprezentat de cauzele conexate C-46/93 şi C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland şi The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd şi alţii*, ECR [1996], p. I-1029.

[145] Art. 47 din Regulamentul de procedură al Curţii.

[146] A se vedea art. 31 din Statutul Curţii: „Şedinţa este publică, cu excepţia cazurilor în care, din motive grave, Curtea de Justiţie decide altfel, din oficiu sau la cererea părţilor".

[147] Art. 64 din Regulamentul de procedură al Curţii.

[148] *Ibidem*, art. 27 alin. (1).

[149] *Ibidem*, art. 27 alin. (2): „La deliberări iau parte numai judecătorii care au participat la faza orală a procedurii şi, eventual, raportorul adjunct însărcinat cu studierea cauzei".

[150] Art. 35 din Statutul Curţii: „Deliberările Curţii de Justiţie sunt şi rămân secrete".

[151] Art. 27 alin. (3) din Regulamentul de procedură al Curţii.

[152] *Ibidem*, art. 27 alin. (5). Trebuie să existe întotdeauna un număr impar de judecători care participă la vot. Potrivit art. 17 primul paragraf din Statutul Curţii, „[d]eciziile Curţii de Justiţie sunt valabile numai în cazul în care numărul de judecători care participă la deliberări este impar".

[153] Art. 27 alin. (6) din Regulamentul de procedură al Curţii.

de înțeles! Caracterul colectiv și secret al hotărârii constituie totuși un scut care protejează independența sistemului judiciar european.

Pe lângă „hotărâri", Curtea este de asemenea competentă să pronunțe „ordonanțe" și „avize". Cele dintâi pot rezulta dintr-o cerere pentru măsuri provizorii[154]. Măsurile provizorii sunt necesare uneori, întrucât acțiunile introduse în fața Curții nu au efect suspensiv[155]. De regulă, o ordonanță precedă astfel o hotărâre[156]. În schimb, „avizele" Curții pot fi cerute în contextul unor acorduri internaționale[157]. Înainte ca Uniunea să poată încheia un atare acord, „[u]n stat membru, Parlamentul European, Consiliul sau Comisia poate obține avizul Curții de Justiție cu privire la compatibilitatea unui acord preconizat cu dispozițiile tratatelor"[158]. Avizul Curții este aici mai mult decât consultativ, întrucât, în cazul în care el este negativ, „acordul respectiv poate intra în vigoare numai după modificarea acestuia sau revizuirea tratatelor"[159]. Avizele Curții au influențat într-adevăr dreptul Uniunii Europene în planul relațiilor externe.

(c) Argumentaţia judecătorească: metode de interpretare

Instanțele judecătorești nu sunt instituții democratice. Procesul de adoptare a deciziei în cadrul lor nu trebuie să se întemeieze astfel pe oportunitatea politică. Iar în multe societăți moderne, instanțelor judecătorești nu li se permite așadar să facă legea[160]. Ele trebuie doar să interpreteze și să aplice legea. Curtea de Justiție se situează în această tradiție „civilistă". Întrucât, potrivit art. 19 TUE, Curtea „asigură respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatelor"[161]. Curtea Europeană este descrisă aici ca interpret „activ" și ca autoritate „pasivă" de aplicare a dreptului european. Ea trebuie să aplice dreptul european atunci când înțelesul său este clar și trebuie să îl interpreteze în cazul în care înțelesul său nu este clar.

Procesul de interpretare este un proces de exprimare a înțelesului implicit. El se situează între artă și știință. Este creativ în interpretarea înțelesului; are însă suflu

---

[154] Art. 279 TFUE: „În cauzele cu care este sesizată, Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate dispune măsurile provizorii necesare". A se vedea și: art. 86 din Regulamentul de procedură al Curții.

[155] Art. 278 TFUE.

[156] Ordonanțele sunt marcate printr-un „R" la finalul numărului cauzei, de exemplu, cauza 27/76 R, *United Brands/Comisia*, ECR [1976], p. 425, care precede hotărârea Curții în cauza 27/76, *United Brands/Comisia*, ECR [1978], p. 207. O „ordonanță" poate înlocui uneori o hotărâre; a se vedea: art. 104 alin. (3) din Regulamentul de procedură al Curții: „Atunci când o întrebare formulată cu titlu preliminar este identică cu o întrebare asupra căreia Curtea s-a pronunțat deja sau atunci când răspunsul la o astfel de întrebare poate fi în mod clar dedus din jurisprudență, Curtea, după ascultarea avocatului general, poate oricând să se pronunțe prin ordonanță motivată, în cuprinsul căreia se face trimitere la hotărârea anterioară sau la jurisprudența pertinentă".

[157] Aceste „avize" nu sunt „cauze" și, în consecință, sunt numerotate separat, precum „avizul 1/94". Pentru o listă a „avizelor" Curții, a se vedea: tabelul cauzelor 1 lit. (b).

[158] Art. 218 alin. (11) TFUE.

[159] *Ibidem*.

[160] În mod excepțional, anumite state moderne recunosc instanțelor funcția de creare a dreptului. Cel mai bun exemplu este sistemul englez de drept cutumiar [common law].

[161] Art. 19 alin. (1) TUE.

ştiinţific, prin insistenţa asupra „regulilor" judecătoreşti de interpretare. Interpretarea dreptului este astfel creaţia înţelesului juridic potrivit unei metodologii judiciare. Metoda judiciară „justifică" o decizie a unei instanţe judecătoreşti[162]. O instanţă trebuie să prezinte „motive" – motive juridice – pentru deciziile sale[163].

Există patru metode comune pe care judecătorii le utilizează pentru a-şi justifica deciziile. Ele sunt: interpretarea istorică, interpretarea literală, interpretarea sistematică şi interpretarea teleologică. În ordinea juridică europeană nu există o ierarhie între aceste metode, iar utilizarea lor paralelă poate conduce uneori la rezultate contradictorii. Fiecare metodă de interpretare acordă un grad diferit de „libertate" Curţii în soluţionarea unei cauze. Primele două metode sunt metode „conservatoare", în timp ce ultimele două metode sunt metode „progresive" de interpretare. O preferinţă judiciară pentru o metodă de interpretare va anticipa rezultatul interpretării[164]. Teoretic, cel mai redus spaţiu de interpretare este dat prin metoda istorică. Interpretarea istorică caută înţelesul originar al unei norme. Un angajament în sensul unui „originalism" întâmpină totuşi probleme. El presupune că a existat un înţeles clar la crearea normei – ceea ce poate să nu fie cazul[165]. Iar o interpretare istorică a unei norme o poate face să piardă contactul cu realitatea socială pentru care trebuie să se aplice. Interpretarea literală, în schimb, porneşte de la textul scris şi îi acordă înţelesul contemporan (obişnuit). În ordinea juridică europeană, problema în privinţa metodei „textualiste" este că nu există un singur text de drept. Interpretarea sistematică încearcă să interpreteze înţelesul unei norme prin referire la locul său în structura generală a sistemului legislativ sau constituţional. În sfârşit, interpretarea teleologică este metoda judiciară care permite unei instanţe să caute obiectivul sau spiritul ori efectul util – *telos* – al unei norme de drept.

În jurisprudenţa sa, Curtea Europeană a utilizat toate cele patru metode. Însă, deşi utilizează ocazional metoda istorică, Curtea consideră în general ca fundamental „să se aibă în vedere spiritul, structura şi textul acestor prevederi"[166]. Considerente teleologice şi sistematice s-au impus într-adevăr chiar asupra textului clar al unei dispoziţii. Această interpretare „activistă" a atras critici severe – atât din partea specialiştilor, cât şi a politicienilor[167].

(d) Jurisdicţia şi competenţele jurisdicţionale

Rolul tradiţional al instanţelor în societăţile moderne este de a acţiona ca arbitri independenţi între interese concurente. Jurisdicţia lor poate fi sau nu obligatorie.

---

[162] Cu privire la noţiunea „justificare juridică" în ordinea juridică europeană, a se vedea: J. Bengoetxea, *The Legal Reasoning of the European Court of Justice. Towards a European Jurisprudence* (Clarendon Press, 1993), capitolul 5.

[163] Art. 36 din Statutul Curţii: „Hotărârile se motivează".

[164] Potrivit frumoaselor cuvinte paradoxale ale lui G. Radbruch: „Interpretarea este rezultatul rezultatului său". A se vedea G. Radbruch, *Einführung in die Rechtswissenschaft* (Meyer, 1925), 129.

[165] Constituţiile (asemenea legislaţiei) sunt deseori consecinţa unor compromisuri. Ele se refugiază în ambiguităţi şi lasă definirea înţelesului pentru viitor.

[166] *van Gend en Loos* (supra n. 122), 12.

[167] A se vedea H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking* (Nijhoff, 1986).

Jurisdicția Curții de Justiție a Uniunii Europene este obligatorie „în limitele atribuțiile care îi sunt conferite prin tratate"[168]. Deși obligatorie, jurisdicția Curții este astfel limitată. În temeiul principiului atribuirii, Curtea nu are competență „inerentă".

Funcțiile și competențele Curții sunt clasificate la art. 19 alin. (3) TUE:

„Curtea de Justiție a Uniunii Europene hotărăște în conformitate cu tratatele:

(a) cu privire la acțiunile introduse de un stat membru, de o instituție ori de persoane fizice sau juridice;

(b) cu titlu preliminar, la solicitarea instanțelor judecătorești naționale, cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau la validitatea actelor adoptate de instituții;

(c) în celelalte cazuri prevăzute în tratate".

Dispoziția clarifică misiunile judiciare, distingând între acțiuni directe și acțiuni indirecte. Cele dintâi sunt introduse în mod direct în fața Curții Europene. Cele din urmă ajung la Curte în mod indirect, prin intermediul trimiterilor preliminare de la instanțele judecătorești naționale. Atribuțiile Curții în temeiul procedurii trimiterii preliminare sunt stabilite într-un singur articol[169]. În schimb, în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene există un număr de acțiuni directe. Acest tratat distinge între acțiunile în executare introduse de Comisie sau de un stat membru[170], proceduri de control judecătoresc pentru acțiunea sau inacțiunea instituțiilor Uniunii[171], acțiunile în daune pentru răspunderea (ne)contractuală a Uniunii[172], precum și câteva segmente judiciare minore[173].

În lumina competenței sale extinse, Curtea de Justiție a Uniunii Europene poate fi caracterizată ca instanță „constituțională", „administrativă", „internațională", dar și ca „instanță pentru litigii de muncă". Competența sa include litigii publice și private. Iar, deși Curtea susține că acționează ca instanță „continentală" de drept civil, ea a avut un rol fundamental în influențarea structurii și puterilor Uniunii Europene, precum și a naturii dreptului european. În capitolele următoare ale cărții de față, va fi întâlnită în mod regulat jurisprudența (activistă) a Curții. Curtea este într-adevăr mult mai mult decât „gura care rostește cuvintele legii".

Or, este important de precizat că, în competența Curții, există două lacune constituționale. În primul rând, instanțele Uniunii Europene nu au competență în privința politicii externe și de securitate comune[174]. Ideea subiacentă acestei excluderi este credința – greșită – că instanțele judecătorești nu au niciun rol de jucat în aspecte politice apărute în contextul afacerilor externe. În al doilea rând, Curtea „nu este competentă să verifice legalitatea sau proporționalitatea operațiunilor efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și nici să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea

[168] Art. 13 alin. (2) TUE.

[169] Art. 267 TFUE. Dispoziția este analizată în capitolul 8 – secțiunea 4 infra.

[170] Art. 258-260 TFUE. Dispozițiile sunt analizate în capitolul 8 – secțiunea 3 infra.

[171] Art. 263-266 TFUE. Dispozițiile sunt analizate în capitolul 8 – secțiunile 1 și 3 infra.

[172] Art. 268 și 340 TFUE. Dispozițiile sunt analizate în capitolul 8 – secțiunea 2 infra.

[173] Art. 269-274 TFUE.

[174] *Ibidem*, art. 275.

menţinerii ordinii publice şi a apărării securităţii interne"[175]. Excluderea controlului judecătoresc în această a doua situaţie este – probabil – mai puţin problematică. Întrucât dispoziţia nu va exclude controlul judecătoresc exercitat de instanţele judecătoreşti *naţionale*.

3. Banca Centrală Europeană

Băncile centrale naţionale au apărut în Europa secolului al XVII-lea ca instituţii publice care să reglementeze masa monetară de pe piaţa naţională[176]. În tratate, la origine, nu s-a precizat o Bancă Centrală Europeană. Cu toate acestea, luându-se decizia trecerii la o uniune monetară, a fost avută în vedere o instituţie centrală pentru reglementarea pieţei monetare în Uniunea Europeană. Banca Centrală Europeană („BCE") şi-a început funcţionarea în mod oficial în 1998 şi a preluat formal funcţiile sale la 1 ianuarie 1999, la introducerea monedei europene – „euro". Statutul Băncii în interiorul cadrului instituţional al Uniunii a rămas mult timp neclar. Anterior Tratatului de la Lisabona, ea nu era „instituţie" formală a Uniunii[177], iar statutul său juridic ambiguu a generat o dezbatere teoretică aprinsă. Dezbaterea a încetat – parţial – odată cu art. 13 alin. (1) TUE, care identifică în mod explicit Banca Centrală Europeană ca instituţie a Uniunii Europene. BCE este totuşi o instituţie „specială" care impune o analiză specială. Vom examina, în cele ce urmează, componenţa şi structura, procedura de adoptare a deciziilor şi, respectiv, funcţiile BCE.

(a) Statutul special al BCE

Este Banca Centrală Europeană o instituţie *sui generis* a Uniunii? Argumentul a fost avansat cu referire la două trăsături „speciale". În primul rând, Banca Centrală Europeană trebuie să fie „independentă"[178]. În al doilea rând, ea este inclusă în „Sistemul European al Băncilor Centrale" („SEBC"). Acesta este un sistem constituit din Banca Centrală Europeană şi din băncile centrale naţionale ale statelor membre a căror monedă este euro[179]; tratatele atribuie însă în mod formal sarcinile politicii monetare SEBC, iar nu în mod direct BCE[180].

Să începem prin a examina statutul „independent" al BCE. BCE „este independentă în exercitarea competenţelor şi în administrarea finanţelor sale"; iar

---

[175] *Ibidem*, art. 276.

[176] Printre primele bănci „centrale" apărute au fost „Riksbank" suedeză (1664) şi „Bank of England" (1694). Cu privire la competenţa legislativă a Congresului SUA de a înfiinţa o bancă naţională, a se vedea: *McCulloch v. Maryland*, 17 US 316 (1819).

[177] Anterior Tratatului de la Lisabona, existenţa juridică a BCE a fost precizată nu în articolul care trata instituţiile, ci într-un articol separat; a se vedea art. 8 CE: „Se înfiinţează, în conformitate cu procedurile prevăzute de prezentul tratat, un Sistem European al Băncilor Centrale, denumit în continuare „SEBC", şi o Bancă Centrală Europeană, denumită în continuare „BCE"; acestea acţionează în limitele competenţelor care le sunt conferite prin prezentul tratat şi prin statutele SEBC şi BCE, denumite în continuare „Statutul SEBC", anexat la prezentul tratat".

[178] Art. 282 alin. (3) TFUE.

[179] *Ibidem*, art. 282.

[180] *Ibidem*, art. 127 alin. (2).

Uniunea şi statele membre trebuie să respecte această independenţă[181]. Spre deosebire de orice altă instituţie a Uniunii, Banca are propria „personalitate juridică", distinctă de personalitatea juridică a Uniunii[182]. Mai mult, Banca are propriile „organisme de decizie", sub forma unui „Consiliu al guvernatorilor" şi a unui „Comitet executiv". Statutul special al Băncii a dat naştere teoriei conform căreia BCE a reprezentat o „organizaţie de drept [unional] specializată independentă" – asemenea Comunităţii Europene a Energiei Atomice[183]. Or, ideea potrivit căreia Banca era independentă din punct de vedere *juridic* faţă de Uniunea Europeană a fost respinsă în mod minuţios de Curtea Europeană de Justiţie. În *Comisia/Banca Centrală Europeană*[184], Banca refuzase aplicabilitatea legislaţiei europene pe motivul că ea nu constituia o instituţie ori un organism al Uniunii Europene. Curtea a respins în mod necondiţionat teoria independenţei *juridice*. Independenţa Băncii însemna doar independenţa *politică*[185]. Iar acea independenţă politică nu era o trăsătură unică a Băncii, ci era comună şi altor instituţii ale Uniunii[186].

Care sunt consecinţele faptului că Banca Centrală Europeană este parte a unei structuri pe două niveluri în cadrul Sistemului European al Băncilor Centrale? Această structură constituţională – stranie – trebuie înţeleasă în contextul său istoric[187]. Atunci când statele membre au decis să treacă la uniunea monetară, ele au avut două variante. Ele puteau fie să dizolve băncile centrale naţionale, preexistente, şi să le înlocuiască cu o unică Bancă Centrală Europeană; fie puteau să creeze o structură monetară unică în interiorul căreia băncile centrale naţionale să acţioneze ca agenţi ai Băncii Centrale Europene. Tratatele au ales a doua variantă – opţiune care are multe avantaje[188]. Această a doua variantă *nu* este totuşi o opţiune federală. Băncile centrale naţionale nu se află într-un raport federal cu Banca Centrală Europeană. Banca Centrală Europeană este cea care guvernează *în mod exclusiv* în interiorul Sistemului European

[181] *Ibidem*, art. 282 alin. (3).

[182] *Ibidem*: „Banca Centrală Europeană are personalitate juridică".

[183] C. Zilioli şi M. Selmayr, *The Law of the European Central Bank* (Hart, 2001), 31. Consecinţa practică a acestei teorii este aceea că BCE a fost presupusă a nu fi ţinută în mod direct de obiectivele Uniunii Europene. Unica „Grundnorm" a „noii Comunităţi" a fost stabilitatea preţurilor (*ibidem*, 35).

[184] Cauza C-11/00, *Comisia/Banca Centrală Europeană*, ECR [2003], p. I-7147.

[185] *Ibidem*, pct. 134. Pentru o critică a acelei susţineri, a se vedea: R. Smits, „The European Central Bank's Independence and Its Relations with Economic Policy Makers", în *Fordham International Law Journal*, vol. 31, 2007-2008, 1614, la 1625: „Într-o democraţie autoproclamată, este absurdă ideea unei autorităţi bancare centrale care nu este influenţată de [Uniune] sau de guvernele statelor membre".

[186] Cauza C-11/00 (supra n. 184), pct. 133: „[...] instituţiile [unionale], precum, în special, Parlamentul, Comisia sau însăşi Curtea, beneficiază de o independenţă şi de garanţii comparabile în privinţa anumitor aspecte cu cele atribuite BCE. În această privinţă, se poate face referire, de exemplu, la articolul [245 TFUE], care precizează că membrii Comisiei trebuie să îşi exercite funcţiile în deplină independenţă, în interesul general al [Uniunii]. Dispoziţia respectivă precizează, în termeni asemănători cu cei utilizaţi la articolul [130 TFUE], că membrii Comisiei nu solicită şi nici nu acceptă, în îndeplinirea sarcinilor lor, instrucţiuni din partea niciunui guvern sau organism, sau că fiecare stat membru se angajează să nu încerce să îi influenţeze pe aceştia în îndeplinirea sarcinilor lor".

[187] Pentru o prezentare excelentă, a se vedea: Zilioli şi Selmayr (supra n. 183), 54 şi urm.

[188] *Ibidem*, 57: „Păstrarea băncilor centrale naţionale în cadrul SEBC a fost considerată ca ocazie de întemeiere a unui nou sistem pe experienţa, tradiţiile şi reputaţia băncilor centrale naţionale [.]"

al Băncilor Centrale. BCE este cea care poate decide – în mod exclusiv – dacă să își exercite ea însăși atribuțiile acordate ei prin tratate „sau *prin intermediul* băncilor centrale naționale"[189]. Iar atunci când BCE decide să „recurg[ă] la băncile centrale naționale"[190], cele din urmă „acționează în conformitate cu orientările și instrucțiunile BCE"[191]. Băncile centrale naționale sunt considerate astfel parte integrantă, în sens funcțional, a Băncii Centrale Europene. Ele dispun doar de atribuții „delegate" în temeiul unei competențe exclusive a Uniunii, iar nu de puteri naționale „autonome"[192]. În interiorul domeniului tratatelor, ele sunt în consecință simpli agenți ai Băncii Centrale Europene[193]. Iar cel mai bun mod de caracterizare a statutului BCE în SEBC este așadar compararea lui cu un sistem *unitar descentralizat* – precum în Regatul Unit[194].

Cum putem caracteriza, în concluzie, Banca Centrală Europeană? În sens textual și funcțional, BCE este instituție „oficială" a Uniunii, deși dotată cu propriile ei trăsături speciale[195]. Deși este separată organic de băncile centrale naționale, ea le înglobează funcțional în calitate de agenți descentralizați ai BCE.

(b) Organe şi structură administrativă

Banca Centrală Europeană are două organe centrale și un președinte. Cele două organe sunt „Comitetul executiv" și „Consiliul guvernatorilor"[196].

Comitetul executiv constituie „executivul monetar" european[197]. El include președintele, vicepreședintele și alți patru membri. Comitetul executiv este numit de Consiliul European „dintre persoane a căror autoritate și experiență profesională în

---

[189] Art. 9 alin. (2) din Statutul BCE (s.a.).

[190] *Ibidem*, art. 12 alin. (1) – paragraful al treia.

[191] *Ibidem*, art. 14 alin. (3).

[192] Potrivit art. 3 lit. (c) TFUE, „politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro". Cu privire la competențele exclusive și la înțelesul lor în ordinea juridică europeană, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 2 lit. (a) infra.

[193] Teoria „agentului BCE" este susținută de două argumente suplimentare. În primul rând, potrivit art. 35 alin. (6) din Statutul BCE, Curtea de Justiție „este competentă să hotărască în privința litigiilor privind îndeplinirea de către băncile centrale naționale a obligațiilor care le revin în conformitate cu tratatele și cu prezentul statut". În al doilea rând, deși băncile centrale naționale „pot" îndeplini funcții suplimentare celor precizate în tratatele europene, Banca Centrală Europeană le poate interzice, în cazul în care ea apreciază că acestea pot aduce atingere obiectivelor și misiunilor SEBC (a se vedea art. 14 alin. (4) din Statutul BCE).

[194] Cu privire la „descentralizarea" constituțională a puterii de la Parlamentul britanic [de la Westminster], a se vedea: V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (Oxford University Press, 2001).

[195] Pentru o teză mult mai puternică, a se vedea: B. Krauskopf și C. Steven, „The Institutional Framework of the European System of Central Banks: Legal Issues in the Practice of the First Ten Years of its Existence", în CML Rev, vol., 46, 2009, 1143, la 1149: „BCE are trăsături instituționale care o disting față de toate celelalte instituții ale UE".

[196] A se vedea art. 129 alin. (1) TFUE, precum și art. 9 alin. (3) din Statutul BCE. Tratatele menționează un al treilea organ tranzitoriu: „Consiliul general" (a se vedea art. 141 alin. (1) TFUE). Art. 43 din Statutul BCE definește misiunile Consiliului general drept acelea exercitate anterior de către Institutul Monetar European (predecesorul BCE), care sunt detaliate la art. 46 din Statutul BCE.

[197] Zilioli și Selmayr (supra n. 183), 84.

Banca Centrală Europeană: structura organică și funcțională

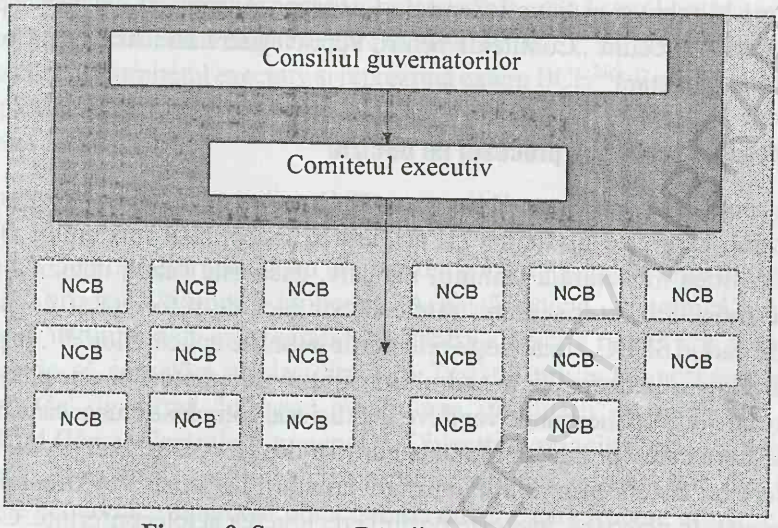

Figura 9. Structura Băncii Centrale Europene

domeniul monetar sau bancar sunt recunoscute"[198]. Membrii Comitetului executiv trebuie să își îndeplinească obligațiile cu independență completă[199]. Mandatul lor este de opt ani și nu poate fi reînnoit[200]. Consiliul guvernatorilor este structura europeană de reglementare în domeniu monetar. El include membrii Comitetului executiv și guvernatorii băncilor centrale naționale ale statelor din zona euro[201]. Este important de precizat că, în măsura în care guvernatorii băncilor centrale europene nu trebuie să accepte instrucțiuni din partea guvernelor lor naționale[202], ei *nu* sunt reprezentanți ai statelor membre. Ei trebuie să acționeze în interesul supranațional al Uniunii Europene ca întreg[203]. Guvernatorii băncilor centrale naționale se deosebesc astfel de miniștrii naționali din Consiliu.

Organele centrale ale BCE sunt susținute de o serie de „unități operative" și de „comitete"[204]. Unitățile operative pot fi înființate de Comitetul executiv și se află sub „conducerea" acestuia din urmă[205]. Unitățile operative din interiorul BCE cuprind în prezent „direcții generale" (de exemplu: stabilitate financiară) și direcții autonome (de exemplu: control intern). În privința comitetelor, Consiliul guvernatorilor este cel care „înființează și desființează" comitete cu mandate determinate[206]. Comitetele

[198] Art. 283 alin. (2) TFUE.
[199] Art. 11 din Statutul BCE.
[200] *Ibidem*.
[201] Art. 283 alin. (1) TFUE.
[202] Art. 130 TFUE.
[203] H. K. Scheller, *The European Central Bank* (ECB, 2004), 54.
[204] A se vedea www.ecb.int/ecb/html/index.en.html.
[205] Art. 10 din Regulamentul de procedură al BCE (a se vedea Decizia 2004/257 a Băncii Centrale Europene, JO L 80, 2004, p. 33 [Ediție specială 10/vol. 5, 224; n.t.]).
[206] Art. 9 din Regulamentul de procedură al BCE.

trebuie compuse din până la doi membri ai fiecărei bănci centrale europene (din cele care participă la euro) și ai Băncii Centrale Europene. În prezent există șaisprezece comitete interne, precum „Comitetul pentru supraveghere bancară" și „Comitetul pentru politică monetară".

(c) Diviziuni interne şi procesul de decizie

Cine conduce Banca Centrală Europeană? Consiliul guvernatorilor este organul politic central, care este însărcinat cu asigurarea îndeplinirii misiunilor BCE. El „definește politica monetară a Uniunii, inclusiv, dacă este cazul, deciziile privind obiectivele monetare intermediare, ratele dobânzilor de referință și constituirea rezervelor în cadrul SEBC, și stabilește orientările necesare aplicării lor"[207]. În prezent, procesul de adoptare a deciziilor în cadrul Consiliului guvernatorilor este clar: fiecare membru are un vot[208]. (Chestiunile vor deveni totuși mai complexe atunci când numărul de state membre care vor adopta moneda euro va depăși optsprezece. Aici, statutul are în vedere un sistem prin rotație între guvernatorii naționali[209].) Dreptul de vot trebuie exercitat în persoană, însă este posibilă recurgerea la teleconferințe. Consiliul se întrunește „de cel puțin zece ori pe an", iar deciziile se adoptă, de regulă, cu majoritate simplă[210]. Votul este confidențial, însă Consiliul guvernatorilor poate decide să facă public rezultatul deliberărilor sale[211]. Iar, în cazul în care Consiliul guvernatorilor hotărăște să nu decidă el însuși, el „poate delega competențele sale normative către Comitetul executiv în scopul punerii în aplicare a regulamentelor și orientărilor sale"[212].

Care sunt sarcinile Comitetului executiv? Comitetul executiv este organul „executiv" în cadrul BCE. El „pune în aplicare politica monetară în conformitate cu orientările și deciziile adoptate de Consiliul guvernatorilor"; iar în acea calitate executivă, el dă instrucțiile necesare băncilor centrale naționale[213]. Mai mult, el răspunde în general „pentru administrarea curentă a BCE"[214]. Procesul de adoptare a deciziilor în Comitetul executiv se realizează de asemenea în persoană, fiecare persoană

---

[207] Art. 12 alin. (1) din Statutul BCE – primul paragraf.

[208] Pentru decizii financiare sensibile, votul are loc prin voturi ponderate. Voturile „sunt ponderate în funcție de cotele pe care băncile centrale naționale le dețin în capitalul subscris al BCE". Evident, ponderarea voturilor Comitetului executiv este zero (a se vedea art. 10 alin. (3) din Statutul BCE).

[209] Sistemul de rotație este stabilit la art. 10 alin. (2) din Statutul BCE, precum și la art. 3a din Regulamentul de procedură al BCE. S-a urmărit ca el să se aplice atunci când un număr de guvernatori naționali ar depăși numărul de cincisprezece, însă statutul a permis Consiliului guvernatorilor să amâne punerea sa în aplicare până când numărul de state membre participante la uniunea monetară depășește optsprezece. Această decizie de amânare a fost adoptată la 18 decembrie 2008: a se vedea Decizia 2008/29 a BCE din 18 decembrie 2008 cu privire la amânarea utilizării sistemului de rotație în Consiliul guvernatorilor BCE (JO L 3, 2009, p. 4), art. 1.

[210] Art. 10 alin. (2) din Statutul BCE. Statul are totuși în vedere și votul cu majoritate calificată.

[211] Art. 10 alin. (4) din Statutul BCE.

[212] Art. 17 din Regulamentul de procedură al BCE.

[213] Art. 12 alin. (1) din Statutul BCE.

[214] *Ibidem*, art. 11 alin. (6).

având un vot. Dacă nu se dispune altfel, Comitetul executiv hotărăşte aşadar cu o majoritate simplă a voturilor exprimate, preşedintele având votul hotărâtor[215].

În sfârşit, care sunt sarcinile preşedintelui BCE? El prezidează Consiliul guvernatorilor şi Comitetul executiv şi reprezintă extern BCE[216]. Reprezentarea externă include participarea la reuniuni ale Consiliului care discută chestiuni care intră în competenţa Băncii[217].

(d) Funcţii şi competenţe

Banca Centrală Europeană nu are cinstea constituţională a unui articol separat în Tratatul privind Uniunea Europeană. Această lacună „sistemică" în regimul dispoziţiilor instituţionale este regretabilă. Pentru a descrie funcţiile şi competenţele BCE, trebuie să cercetăm aşadar direct în Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene. Cel din urmă defineşte menţinerea stabilităţii preţurilor ca „obiectiv principal" al Băncii Centrale Europene[218]. Obiectivul principal nu este doar *primus inter pares*. Deşi BCE „susţine [şi] politicile economice generale din Uniune", obiectivele economice sunt doar obiective secundare, care trebuie urmărite „[f]ără a aduce atingere" obiectivului privind stabilitatea preţurilor[219]. Caracterul prioritar al stabilităţii preţurilor reflectă gândirea economică modernă cu privire la funcţia (limitată) a politicii monetare[220].

Cum realizează BCE stabilitatea preţurilor? Tratatele răspund indirect la această întrebare, precizând o serie de „misiuni fundamentale": „definirea si punerea în aplicare a politicii monetare a Uniunii"; „efectuarea operatiunilor de schimb valutar în conformitate cu articolul 219"; „detinerea si administrarea rezervelor valutare oficiale ale statelor membre" si „promovarea bunei functionari a sistemelor de plati"[221]. Cele mai puternice atributii pentru realizarea acestor misiuni rezida în dreptul exclusiv al Bancii de a *autoriza* emiterea de bancnote euro si de a stabili dobânzi[222]. Masa monetara în cadrul Uniunii (sau, mai curând, în cadrul eurogrupului[223]) este determinata astfel *în mod central* de Banca Centrala Europeana. Iar pentru a reglementa în mod partial latura cererii de moneda europeana, Banca este implicata în egala masura în operatiuni valutare externe. Atributiile Bancii privind relatiile externe sunt supuse totusi procedurii

---

[215] *Ibidem*, art. 11 alin. (5).

[216] *Ibidem*, art. 13.

[217] Art. 284 alin. (2) TFUE.

[218] Art. 127 alin. (1) TFUE, precum şi art. 282 alin. (2) TFUE.

[219] Art. 127 alin. (1) TFUE.

[220] Scheller, *The European Central Bank* (supra n. 203), 45. Însă, gândirea economică este desigur ciclică.

[221] Art. 127 alin. (2) TFUE.

[222] *Ibidem*, art. 128 alin. (1) (s.a.). Statele membre pot emite totuşi monede euro, însă volumul emisiunii de monede euro face încă obiectul aprobării Băncii Centrale Europene.

[223] Aceasta este denumirea statelor membre care participă la uniunea monetară. Statutul aşa-numitului „eurogrup" este clarificat în Protocolul (nr. 14) privind eurogrupul. Potrivit art. 1, „[m]iniştrii statelor membre a căror monedă este euro se întâlnesc în reuniuni informale". Conform art. 2, eurogrupul îşi alege un preşedinte pentru doi ani şi jumătate.

speciale de încheiere a tratatelor, stabilita la art. 219 TFUE[224]. Aceasta face Consiliul – iar nu BCE – actorul central în sfera externa. Banca are totusi dreptul de a recomanda Consiliului „acorduri formale privind un sistem al cursului de schimb al monedei euro în raport cu monedele statelor terțe"[225] și trebuie consultată, în general, cu privire la acordurile monetare[226]. Această cerință de consultare este extinsă la poziții comune în cadrul instituțiilor financiare internaționale pentru „a asigura locul monedei euro în sistemul monetar internațional"[227].

Există și alte funcții ale Băncii Centrale Europene? O funcție secundară rezidă în rolul său consultativ pentru alte instituții ale Uniunii în „domeniile în care are atribuții"[228]. Iar Banca trebuie să contribuie și la supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și la stabilitatea sistemului financiar[229].

4. Curtea de Conturi

Multe ordini constituționale supun finanțele publice unui control extern[230]. În ordinea juridică a Uniunii, Curtea de Conturi a fost înființată prin Tratatul bugetar din 1975 și a fost ridicată la statut de instituție oficială a Uniunii ulterior Tratatului de la Maastricht. Denumirea acestei instituții particulare induce parțial în eroare. Curtea de Conturi nu este o instanță într-un sens jurisdicțional. Ea nu exercită nici funcții jurisdicționale și nici nu este compusă din juriști[231]. Curtea de Conturi este compusă din contabili, a căror misiune principală este de a „asigur[a] controlul conturilor Uniunii"[232]. Controlul înseamnă aici controlul *extern*, întrucât fiecare instituție trebuie să exercite un control intern[233].

Care sunt structura și procedura de adoptare a deciziilor Curții? Curtea constă într-un resortisant din fiecare stat membru. Membrii trebuie să fie complet „independenți" și să acționeze „în interesul general al Uniunii"[234]. Calitatea de membru

---

[224] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secțiunea 3 lit. (b) infra.

[225] Art. 219 alin. (1) TFUE.

[226] *Ibidem*, art. 291 alin. (3).

[227] *Ibidem*, art. 138 alin. (1).

[228] *Ibidem*, art. 282 alin. (5): „În domeniile în care are atribuții, Banca Centrală Europeană este consultată asupra oricărui proiect de act al Uniunii, precum și asupra oricărui proiect de reglementare la nivel național și poate emite avize".

[229] *Ibidem*, art. 127 alin. (5).

[230] Pentru „Cour des comptes" franceză, a se vedea: www.ccomptes.fr/.

[231] Aceasta este totuși situația în anumite state membre, iar aceasta poate explica denumirea respectivelor instituții naționale ca „instanțe" (a se vedea N. Price, „The Court of Auditors of the European Communities", YEL, vol. 2, 1982, 239).

[232] Art. 285 TFUE – primul paragraf.

[233] Regulamentul nr. 1605/2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, 2002, p. 1) [Ediție specială 01/vol. 3, p. 198; n.t.], capitolul 3.

[234] Art. 285 TFUE – paragraful al doilea. Această obligație este definită suplimentar la art. 286 alin. (3) și (4) TFUE: „În îndeplinirea îndatoririlor lor, membrii Curții de Conturi nu solicită și nici nu acceptă instrucțiuni de la nici un guvern și de la nici un alt organism. Aceștia se abțin de la orice act incompatibil cu funcțiile lor. Pe durata mandatului lor, membrii Curții de Conturi nu pot exercita nici o altă activitate profesională, remunerată sau nu. La instalarea în funcție, aceștia se angajează solemn să respecte, pe durata mandatului și după încetarea acestuia, obligațiile impuse de mandat și, în special, obligația de onestitate și prudență în a accepta, după încheierea mandatului, anumite funcții sau avantaje".

este limitată la persoane care „au făcut parte, în statul lor, din instituțiile de control financiar extern sau care au o calificare deosebită pentru această funcție”[235]. Consiliul – nu statele membre – numește membrii pentru un mandat de șase ani (care se poate reînnoi)[236]. Curtea își alege – intern – președintele[237]. Acesta din urmă „convoacă și prezidează ședințele Curții” și „reprezintă Curtea în relațiile externe”[238]. Deși Curtea este împărțită în camere[239], ea hotărăște de regulă în calitate de organism colegial cu o majoritate simplă a membrilor săi[240]. Deciziile Curții se adoptă în „ședință”, însă, în mod excepțional, se poate recurge și la o procedură scrisă[241]. Pentru anumite categorii de rapoarte, decizia unei camere ar putea fi totuși suficientă[242]. În schimb, toate rapoartele importante trebuie adoptate de plenul Curții[243].

Care sunt funcțiile și atribuțiile Curții de Conturi? Potrivit art. 287 TFUE, Curtea de Conturi „verifică totalitatea conturilor de venituri și cheltuieli ale Uniunii”[244]. În plus, ea „prezintă Parlamentului European și Consiliului o declarație de asigurare referitoare la veridicitatea conturilor, precum și la legalitatea operațiunilor și înregistrarea acestora în conturi”[245]. În vederea îndeplinirii misiunii sale, Curtea controlează în principal actele justificative ale Uniunii. Ea este abilitată totuși să exercite investigații „la fața locului” „în sediile oricărui organ, oficiu sau agenție care administrează venituri sau cheltuieli făcute în numele Uniunii și în statele membre, inclusiv în imobilele oricărei persoane fizice sau juridice care beneficiază de vărsăminte provenite de la buget”[246]. Această putere amplă de investigație include statele membre – în funcția lor de executiv al Uniunii – precum și orice destinatar individual de fonduri ale Uniunii. Or, controlul trebuie exercitat aici „în colaborare” cu autoritățile naționale competente[247].

Ce standarde trebuie să aplice Curtea la examinarea conturilor? Există două posibilități constituționale. Un control *formal* va impune doar o examinare a „legalității” finanțării Uniunii, și anume: dacă conturile reflectă toate veniturile încasate și toate

---

[235] Art. 286 alin. (1) TFUE.

[236] Art. 286 alin. (2) TFUE.

[237] *Ibidem*.

[238] Regulamentul de procedură al Curții de Conturi, art. 9 lit. (a) și (e).

[239] *Ibidem*, art. 10. Potrivit art. 11 din Decizia nr. 26/2010 a Curții de Conturi de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului de procedură al Curții de Conturi, Curtea are cinci camere, „patru camere cu competențe pentru diferite domenii de cheltuieli și pentru venituri (camere cu caracter vertical) și o cameră cu caracter orizontal, denumită Camera CEAD (Coordonare, comunicare, evaluare, asigurare și dezvoltare)”.

[240] Art. 287 alin. (4) TFUE – paragraful al treilea.

[241] Art. 19 din Regulamentul de procedură al Curții de Conturi.

[242] *Ibidem*, art. 26.

[243] Art. 64 din Decizia de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului de procedură al Curții de Conturi (supra n. 239). Ele includ „raportul anual prevăzut la articolul 287 alineatul (4) primul paragraf din TFUE” (a), „declarația de asigurare” (b), precum și anumite categorii de „rapoarte anuale specifice” (c).

[244] Art. 287 alin. (1) TFUE.

[245] *Ibidem*.

[246] *Ibidem*, art. 287 alin. (3).

[247] *Ibidem*.

cheltuielile efectuate. În schimb, un control *material* va examina în plus „soliditatea" deciziilor de cheltuieli publice, și anume: dacă prioritățile financiare ale Uniunii garantează performanța (rentabilitatea) *. Controlul material este mai aprofundat, în măsura în care implică punerea în cauză a alegerilor de ordin politic subiacente bugetului. Ordinea constituțională a Uniunii a ales această a doua variantă. Curtea de Conturi trebuie să controleze astfel „legalitatea și corectitudinea" veniturilor și cheltuielilor Uniunii *și* să examineze „buna gestiune financiară"[248]. Soliditatea finanțelor unionale este determinată așadar „în conformitate cu principiile economiei, eficienței și eficacității"[249].

Ulterior încheierii fiecărui exercițiu financiar, rezultatul controlului se publică într-un „raport anual"[250]. Acest raport anual poate fi completat prin „rapoarte speciale" care tratează aspecte particulare ale bugetului Uniunii[251]. Aceste rapoarte sunt menite să sprijine Parlamentul European și Consiliul „în exercitarea funcției lor de control al execuției bugetare"[252]. Iar, odată ce Comisia este însărcinată în principal cu execuția bugetului Uniunii, rapoartele privesc în principal această instituție a Uniunii[253]. Ele constituie o „declarație de bună purtare"[254], care – dacă lipsește – poate conduce la căderea Comisiei[255].

Concluzii

Capitolul de față și capitolul anterior au analizat structura politică a Uniunii Europene. Am văzut mai sus că Uniunea nu se întemeiază pe structura tripartită clasică care a devenit celebră în secolul al XVIII-lea. Uniunea are șapte „instituții": Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi. Fiecare dintre aceste instituții este caracterizată prin componența sa distinctă și prin modul său de adoptare a deciziilor. Potrivit acestor două dimensiuni, Parlamentul, Comisia, Curtea, Banca Centrală Europeană și Curtea de Conturi sunt mai apropiate de capătul „național" al spectrului, în timp ce Consiliul European și Consiliul sunt mai apropiate de capătul său „internațional".

---

* În text: „value for money" [n.t.].

[248] *Ibidem*, art. 287 alin. (2) (s.a.).

[249] Art. 27 alin. (1) din Regulamentul financiar (supra n. 233).

[250] Art. 287 alin. (4) TFUE.

[251] A se vedea, de exemplu: Raportul special 3/2011 – „The efficiency and effectiveness of EU contributions channelled through United Nations Organisations in conflict-affected countries" [Eficiența și eficacitatea contribuțiilor Uniunii canalizate prin organizațiile Națiunilor Unite în țări afectate de conflicte] (a se vedea http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/7913076.PDF).

[252] Art. 287 alin. (4) TFUE – paragraful al patrulea.

[253] Potrivit art. 145 alin. (1) din Regulamentul financiar (supra n. 233), în cazul în care conturile sunt corecte și solide, Parlamentul, la recomandarea Consiliului și înainte de data de 30 aprilie a exercițiului n+2, aprobă descărcarea de gestiune pentru execuția bugetară a exercițiului n.

[254] C. Kok, „The Court of Auditors of the European Communities: The Other European Court in Luxembourg", CML Rev, vol. 26, 1989, 345, la 350.

[255] Raportul Curții de Conturi privind bugetul Uniunii pentru 1996 a fost cel care a condus la căderea Comisiei Santer.

Este important de precizat că, de vreme ce Uniunea nu se întemeiază pe ideea unei separații *instituționale* a puterilor, fiecare dintre instituțiile Uniunii este asociată variilor funcții politice. Această împărțire instituțională a puterii este temeiul sistemului Uniunii de control reciproc și echilibru al puterilor. Ce tipuri de „puteri" sau „funcții" politice pot fi identificate pentru Uniunea Europeană? Capitolul 3 a identificat cinci funcții politice: legislativă, executivă, judecătorească, externă și financiară. Puterea legislativă privește competența de a face legi. Puterea executivă privește competența de a propune și executa legi. Puterea judecătorească se referă la competența de a soluționa litigii care decurg din aplicarea legilor. O „a patra putere" distinctă se referă la competențe externe ale unui corp politic. În sfârșit, o „a cincea putere" privește controlul politic al piețelor financiare.

Partea a II-a a acestei cărți va analiza patru dintre aceste funcții. Care este întinderea puterilor Uniunii și ce proceduri juridice asociază diferite instituții în exercitarea acestor puteri? Următoarele patru capitole vor examina puterile și procedurile în cadrul a patru ramuri ale puterii politice.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Partea a II-a

Puteri şi proceduri

Enumerând „valorile" şi „obiectivele" Uniunii, tratatele europene nu enumeră „puterile" Uniunii. Tratatele urmăresc o tehnică juridică diferită: ele atribuie putere juridică în titluri aferente fondului politicii. Fiecare domeniu de politică ar conține o prevedere – uneori multe – în temeiul căreia (cărora) Uniunea este abilitată să acționeze. Aceste „temeiuri juridice" nu definesc doar domeniul material în care Uniunea poate acționa, ele instituie și procedura juridică de urmat, precum și instrumentul (instrumentele) juridic(e) de utilizat. În cadrul tratatelor, trei dimensiuni caracterizează astfel temeiul juridic: competența, procedura și instrumentul. Primele două dimensiuni vor fi discutate în partea a II-a, în timp ce a treia dimensiune privește calitatea normativă a dreptului european și va fi discutată în partea a III-a. În conformitate cu teoria constituțională clasică, patru puteri sau funcții vor fi discutate în patru capitole separate.

5. Puteri legislative: competențe și proceduri
6. Puteri externe: competențe și proceduri
7. Puteri executive: competențe și proceduri
8. Puteri judecătorești: competențe și proceduri

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

5

Puteri legislative: competenţe şi proceduri

Cuprins

Introducere 151
1. Domeniul competenţelor Uniunii 152
   (a) Interpretarea teleologică 154
   (b) Competenţele generale ale Uniunii 156
      (i) Competenţa de armonizare: art. 114 TFUE 157
      (ii) Competenţa reziduală: art. 352 TFUE 159
2. Categoriile de competenţe ale Uniunii 162
   (a) Competenţe exclusive: art. 3 TFUE 164
   (b) Competenţe partajate: art. 4 TFUE 165
   (c) Competenţe de coordonare: art. 5 TFUE 166
   (d) Competenţe complementare: art. 6 TFUE 167
3. Proceduri legislative: ordinară şi speciale 168
   (a) Procedura legislativă „ordinară" 170
      (i) Teorie constituţională: textul formal 170
      (ii) Practica constituţională: reuniuni tripartite [„trialoguri"] neoficiale 173
   (b) Procedurile legislative „speciale" 175
4. Principiul subsidiarităţii 176
   (a) Standardul procedural: subsidiaritatea în calitate de garanţie politică a federalismului 177
   (b) Standardul material: subsidiaritatea în calitate de garanţie jurisdicţională a federalismului 180
   Concluzie 183

Introducere

Fiecare societate are nevoie de reguli şi mecanisme comune pentru realizarea lor. Noţiunea de legislaţie este centrală în toate societăţile moderne. Legislaţia se referă la facerea legilor (*legis*)[1]. Ce este însă „legislaţia"? În epoca modernă au apărut două concepţii concurente. Concepţia *formală* sau *procedurală* a legislaţiei se află în legătură cu înţelegerea modernă a *actorului* însărcinat cu funcţia legislativă. Legislaţia este definită în mod formal ca orice act juridic adoptat potrivit *procedurii legislative* (parlamentare). Această concepţie procedurală a legislaţiei a influenţat în mod tradiţional gândirea constituţională britanică[2]. În schimb, o a doua concepţie defineşte

[1] *Shorter Oxford English Dictionary*.

[2] Pentru definiţia parlamentară britanică a legislaţiei, a se vedea: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Liberty Fund, 1982), în special capitolele I şi II.

EUI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

ceea ce ar trebui să fie legislația, și anume: reguli juridice cu *aplicare generală*. Această concepție *materială* sau funcțională a legislației a influențat gândirea constituțională continentală[3]. O definiție materială a legislației se află la baza unor fraze precum „legislație externă" prin acorduri internaționale și „legislație delegată" adoptată de executiv.

Care dintre aceste tradiții a ghidat constituționalismul european? Uniunea a urmat în mod tradițional o definiție materială[4]. Odată cu Tratatul de la Lisabona a fost adoptată totuși o definiție formală a puterii legislative.

În prezent, Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene definește în sens constituțional: „Actele juridice adoptate prin procedură *legislativă* constituie acte *legislative*"[5]. Procedura legislativă este definită astfel ca o procedură care reunește Parlamentul European și Consiliul.

Care sunt însă puterile „legislative" ale Uniunii Europene? Și de ce tipuri de puteri poate dispune? Acest capitol răspunde la aceste întrebări în patru secțiuni. Secțiunea 1 analizează domeniul competențelor legislative ale Uniunii. Acest domeniu este limitat, în măsura în care Uniunea nu este stat suveran. Secțiunea 2 analizează diferitele categorii de competențe ale Uniunii. În funcție de categoria de competențe implicată, Uniunea dispune de grade distincte de putere legislativă. Secțiunea 3 analizează identitatea legiuitorului Uniunii. Diferite proceduri legislative determină astfel modul în care Uniunea trebuie să își exercite competențele sale „legislative". În sfârșit, secțiunea 4 examinează principiul subsidiarității în calitate de principiu constituțional care controlează exercitarea competențelor legislative partajate ale Uniunii.

1. Domeniul competenţelor Uniunii

Atunci când Parlamentul britanic legiferează, el nu trebuie să își „justifice" actele. Se consideră că dispune de o competență de a face orice[6]. Această „omnipotență" este inerentă ideii de suveranitate parlamentară într-un „stat suveran". Uniunea Europeană nu este nici „suverană", și nici nu este „stat". Puterile sale *nu sunt* puteri *inerente*. Ele trebuie să fie *atribuite* prin carta sa fondatoare: tratatele europene. Acest principiu constituțional este denumit „principiul atribuirii". Tratatul privind Uniunea Europeană îl definește după cum urmează: „În temeiul principiului atribuirii, Uniunea acționează numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate pentru realizarea obiectivelor stabilite prin aceste tratate. Orice competență care nu este atribuită Uniunii prin tratate aparține statelor membre"[7].

---

[3] Pentru o prezentare excelentă, a se vedea H. Schneider, *Gesetzgebung* (C.F. Müller, 1982).

[4] R. Schütze, „The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers", YEL, vol. 25, 2006, 91.

[5] Art. 289 alin. (3) TFUE (s.a.).

[6] Potrivit cuvintelor lui Dicey (supra n. 2), 37-38: „Principiul suveranității parlamentare înseamnă nici mai mult nici mai puțin decât faptul că Parlamentul, astfel definit, are, în temeiul constituției engleze, dreptul de a face sau desface orice lege: și, în plus, că nicio persoană sau organ nu este recunoscut prin legea Angliei a avea un drept de a respinge sau înlătura legislația Parlamentului".

[7] Art. 5 alin. (2) TUE.

Tratele utilizează noţiunea de competenţe în diverse dispoziţii. Nu există totuşi o definiţie pozitivă a noţiunii. Ce este astfel o competenţă legislativă? Cea mai bună definiţie este aceasta: o competenţă legislativă este *domeniul material* în interiorul căruia o autoritate este abilitată să legifereze. Care sunt aceste domenii materiale în care Uniunea este abilitată să legifereze? Tratatele *nu* enumeră „competenţele" Uniunii într-o listă unică. În schimb, tratatele urmăresc o tehnică diferită: ele atribuie competenţă juridică pentru fiecare activitate a Uniunii în titlul corespunzător al tratatului. Fiecare domeniu politic conţine o prevedere – uneori mai mult de una – pe care se poate întemeia legislaţia Uniunii. Diverse „politici şi acţiuni interne ale Uniunii" sunt stabilite în partea a treia din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene (tabelul 10)[8].

Tabelul 10. Politicile şi acţiunile interne ale Uniunii

Partea a treia TFUE – Politicile şi acţiunile interne ale Uniunii	
Titlul I Piaţa internă	Titlul XIII – Cultura
Titlul II – Libera circulaţie a mărfurilor	Titlul XIV Sănătatea publică
Titlul III – Agricultura şi pescuitul	Titlul XV Protecţia consumatorilor
Titlul IV Libera circulaţie a persoanelor, a serviciilor şi a capitalurilor	Titlul XVI Reţele transeuropene
Titlul V – Spaţiul de libertate, securitate şi justiţie	Titlul XVII – Industria
Titlul VI – Transporturile	Titlul XVIII Coeziunea economică, socială şi teritorială
Titlul VII Norme comune privind concurenţa, impozitarea şi armonizarea legislativă	Titlul XIX – Cercetarea şi dezvoltarea tehnologică şi spaţiul
Titlul VIII – Politica economică şi monetară	Titlul XX – Mediul
Titlul IX – Ocuparea forţei de muncă	Titlul XXI – Energia
Titlul X Politica socială	Titlul XXII – Turismul
Titlul XI – Fondul social European	Titlul XXIII Protecţia civilă
Titlul XII Educaţia, formarea profesională, tineretul şi sportul	Titlul XXIII Cooperarea administrativă

Titlul XX – Mediul
Art. 191 Obiective
Art. 192 Competenţa legislativă
Art. 193 Puteri ale statelor member

Art. 192
Parlamentul European şi Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară şi după consultarea Comitetului Economic şi Social şi a Comitetului Regiunilor, decid cu privire la acţiunile pe care Uniunea urmează să le întreprindă în vederea realizării obiectivelor menţionate la articolul 191. [...]

[8] Există încă anumite temeiuri juridice în afara părţii a treia a TFUE, precum art. 16 alin. (2) TFUE „normele privind protecţia persoanelor fizice în ceea ce priveşte prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituţiile [...] Uniunii", şi art. 352 TFUE – cel mai faimos temei juridic al Uniunii.

Tratatele prezintă un tablou de competenţe limitate tematic în domenii politice distincte. Acest tablou induce totuşi – parţial – în eroare. Trei evoluţii juridice au ridicat ameninţări serioase în privinţa principiului atribuirii. În primul rând, afirmarea interpretării teleologice. Competenţele Uniunii sunt interpretate astfel încât ele se „revarsă" potenţial asupra altor domenii politice. Acest efect „secundar" poate fi remarcat în special în privinţa unei a doua evoluţii: sporirea competenţelor generale ale Uniunii. Pe lângă competenţele tematice din domenii specifice, Uniunea dispune de două temeiuri juridice care afectează orizontal varii titluri de politică din cadrul tratatelor. Aceste două competenţe sunt art. 114 şi 352 TFUE. Cel dintâi poate fi găsit în titlul VII şi tratează apropierea legislaţiilor naţionale; cel din urmă este situat în cadrul dispoziţiilor finale ale TFUE. În sfârşit, o a treia evoluţie ar restricţiona în mod semnificativ principiul atribuirii: doctrina competenţelor implicite. Acea evoluţie va fi examinată însă în capitolul 6, în contextul puterilor externe ale Uniunii[9].

(a) Interpretarea teleologică

Uniunea trebuie să acţioneze „numai în limitele competenţelor care i-au fost atribuite *de statele membre*"[10]. Înseamnă aceasta că statele membre ar putea stabili întinderea competenţelor Uniunii? Un principiu *strict* al atribuirii ar refuza într-adevăr Uniunii puterea de a interpreta în mod autonom competenţele sale. Această soluţie se confruntă totuşi cu probleme practice serioase: cum ar putea funcţiona Uniunea în cazul în care fiecare proiect legislativ ar trebui să obţină acordul fiecărui parlament naţional? Organizaţiile internaţionale clasice rezolvă această dilemă între teorie şi practică insistând asupra faptului că interpretarea tratatelor internaţionale trebuie să corespundă intenţiilor clare ale statelor membre[11]. Competenţele juridice vor fi interpretate astfel restrictiv. Această interpretare restrictivă este concepută să conserve drepturile suverane ale statelor, prin păstrarea înţelesului istoric al tratatului fondator.

Un principiu *suplu* al atribuirii permite, în schimb, interpretarea teleologică a competenţelor. În loc să se examineze voinţa istorică a fondatorilor, interpretarea teleologică întreabă care este obiectivul – sau *telos* – unei norme. Ea examinează ce se află în spatele textului de drept în căutarea unei soluţii juridice la o problemă socială care poate să nu fi fost anticipată la momentul redactării textului. Aşadar, interpretarea teleologică poate constitui – parţial – o amendare „redusă" a normei iniţiale. Ea constituie potenţial o metodă de modificare progresivă, care completează schimbările calitative – rare – care urmează „marilor" amendamente la tratat.

A putut Uniunea să interpreteze în mod autonom domeniul competenţelor sale, iar, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce mod? Ulterior unei scurte perioade care a urmat logica dreptului internaţional[12]; Uniunea a adoptat tehnica constituţională a

[9] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 1 lit. (c) infra.

[10] Art. 5 alin. (2) TUE (s.a.).

[11] În dreptul internaţional, acest principiu este denumit principiul „in dubio mitius". În caz de îndoială, ar trebui preferată interpretarea „mai blândă".

[12] A se vedea, de exemplu, cauza 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului*, ECR [1955], p. 245.

interpretării teleologice. Această tehnică poate fi înțeleasă în legătură cu interpretarea *competențelor* Uniunii, precum și în legătură cu interpretarea *legislației* europene. Prima situație este ilustrată în mod faimos prin controversa aferentă adoptării (primei) Directive privind timpul de lucru[13]. Directiva se întemeiase pe o dispoziție din cadrul titlului X privind „politica socială". Acea dispoziție permitea Uniunii să „încurajeze îmbunătățirea, în special, a mediului de muncă, pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor"[14]. Această competență ar abilita Uniunea să adopte legislație privind organizarea generală a timpului de lucru?[15] Regatul Unit a contestat puternic această interpretare teleologică. El a susținut că nu există nicio legătură tematică cu sănătatea și securitatea și că, în consecință, legiuitorul Uniunii acționase *ultra vires*. Curtea a susținut totuși legiuitorul Uniunii. Motivarea sa teleologică a fost următoarea: „În textul articolului [153 TFUE], nimic nu indică faptul că noțiunile „mediu de muncă", „siguranță" și „sănătate", în sensul acestei dispoziții, ar trebui înțelese, în lipsa altor precizări, în sens restrictiv și nu ca vizând toți factorii, fizici sau de altă natură, care pot afecta sănătatea și securitatea unui lucrător în mediul său de muncă și, în special, anumite aspecte ale organizării timpului de lucru"[16].

Cu o excepție celebră[17], Curtea Europeană a acceptat într-adevăr toate interpretările teleologice date competențelor Uniunii de legiuitorul Uniunii.

Mai mult decât atât, Curtea însăși interpretează legislația Uniunii într-un mod teleologic. Cauza clasică în acest context este *Casagrande*[18]. Pentru a facilita libera circulație în cadrul pieței interne, Uniunea a adoptat legislație menită să elimine discriminările între lucrătorii din diferite state membre în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și alte condiții de muncă[19]. Iar pentru a facilita integrarea

---

[13] Cauza C-84/94, *Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord/Consiliul*, ECR [1996], p. I-5755.

[14] Fostul art. 118a alin. (1) CEE. Această competență este actualul art. 153 alin. (1) lit. (a) TFUE, care permite Uniunii să susțină și să completeze acțiunea statelor membre referitoare la „îmbunătățirea, în special, a mediului de muncă, pentru a proteja sănătatea și securitatea lucrătorilor".

[15] Secțiunea II din Directiva 93/104 reglementa perioadele minime de odihnă. Statele membre erau obligate să adopte legislație națională pentru a se asigura că fiecare lucrător are dreptul la o perioadă minimă de repaus zilnic de 11 ore consecutive într-un interval de 24 ore (*ibidem*, art. 3) și la o pauză de odihnă, dacă ziua de lucru este mai lungă de șase ore (*ibidem*, art. 4). Art. 5 acorda o perioadă minimă neîntreruptă de repaus de 24 de ore în fiecare perioadă de 7 zile și stabilească că această perioadă ar trebui să includă în principiu duminica. Art. 6 stabilea un timp de lucru săptămânal de maximum 48 de ore; și, în sfârșit, directiva stabilea un concediu anual plătit de cel puțin patru săptămâni (*ibidem*, art. 7).

[16] Cauza C-84/94 (supra n. 13), pct. 15. Curtea a anulat totuși a doua frază din art. 5 din directivă, care încerca să protejeze, în principiu, duminica în calitate de perioadă de odihnă săptămânală. În opinia Curții, Consiliul „nu a putut explica de ce ziua de duminică, ca zi de odihnă săptămânală, ar prezenta o legătură mai importantă cu sănătatea și securitatea lucrătorilor decât o altă zi a săptămânii" (*ibidem*, pct. 37).

[17] Cauza C-376/98, *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun*), ECR [2000], p. I-8419. Această excepție va fi discutată mai jos, în contextul „competenței de armonizare" a Uniunii.

[18] Cauza 9/74, *Casagrande/Landeshauptstadt München*, ECR [1974], p. 773.

[19] Regulamentul nr. 1612/68 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității, JO 1968 (Special English Edition) 475 [Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11; n.t.].

lucrătorului şi a familiei sale în statul-gazdă, legislaţia Uniunii includea următoarea dispoziţie: „Copiii resortisantului unui stat membru care este sau a fost încadrat în muncă pe teritoriul unui alt stat membru *sunt admişi* în sistemul de învăţământ general, la cursurile de ucenici şi de formare profesională în aceleaşi condiţii ca şi resortisanţii statului respectiv, dacă aceştia domiciliază pe teritoriul acelui stat. Statele membre încurajează iniţiativele care le permit acestor copii să urmeze cursurile menţionate în cele mai bune condiţii"[20].

Ar abilita această prevedere fiul unui lucrător italian încadrat în muncă în Germania să primească un împrumut de studii pentru studiile sale? Interpretată în sens literal, prevederea vizează exclusiv „admiterea" copiilor de lucrători în sistemul de învăţământ al statului gazdă. Curtea a favorizat însă o interpretare teleologică, care ar maximiza efectul util aferent legislaţiei unionale. Iar, de vreme ce obiectivul dispoziţiei era să asigure faptul că „aceşti copii pot profita, pe picior de egalitate, de învăţământ şi de mijloacele de formare disponibile", rezulta că dispoziţia „viz[a] *nu numai regulile referitoare la admitere*, ci şi măsurile generale ce urmăresc facilitarea frecventării învăţământului"[21]. Astfel, în pofida faptului că tratatele (de atunci) nu confereau Uniunii o competenţă explicită în materia educaţiei, Curtea a apreciat că împrumuturile naţionale de studii intrau în domeniul legislaţiei europene. Interpretarea teleologică a legislaţiei Uniunii avusese, prin urmare, consecinţe în sfere pe care statele membre le credeau a fi rămas în competenţele lor exclusive.

(b) Competenţele generale ale Uniunii

În principiu, tratatele acordă competenţe speciale în cadrul fiecărui domeniu de politică[22]. Or, pe lângă aceste competenţe tematice, legiuitorul Uniunii dispune de două competenţe generale: art. 114 şi art. 352 TFUE. Cea dintâi reprezintă „competenţa de armonizare" a Uniunii; cea din urmă constituie „competenţa reziduală". Ambele competenţe afectează *orizontal* politicile sectoriale ale Uniunii şi au fost utilizate – sau unii ar putea spune că au fost abuzate – chiar pentru a elabora politici care nu au fost menţionate în mod expres în tratate.

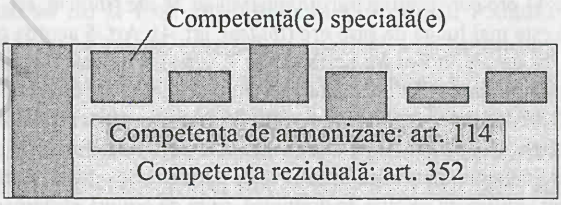

Figura 9a. Competenţele generale şi speciale

[20] *Ibidem*, art. 12 (ş.a.).

[21] Cauza 9/74, *Casagrande* (supra n. 18), pct. 8-9 (ş.a.).

[22] Găsim astfel competenţa Uniunii privind protecţia mediului (art. 192 TFUE) în titlul tratatului dedicat mediului (titlul XX din partea a treia din TFUE). Cu privire la acest aspect, a se vedea: tabelul 10 supra.

(i) Competenţa de armonizare: art. 114 TFUE

În temeiul art. 114 TFUE, Uniunea Europeană este abilitată să adopte măsuri privind apropierea legislaţiei naţionale „care au ca obiect instituirea şi funcţionarea pieţei interne". Competenţa Uniunii de armonizare a legislaţiei naţionale se aplică astfel atunci când legislaţia naţională afectează instituirea sau funcţionarea pieţei interne. Cea dintâi variantă priveşte obstacole asupra libertăţilor fundamentale de circulaţie; cea din urmă variantă surprinde denaturările concurenţei rezultate din disparităţi între legislaţia naţională. Care a fost întinderea art. 114? În trecut, legiuitorul Uniunii a utilizat o interpretare extrem de extinsă a acestei competenţe generale. Domeniul său potenţial nelimitat este ilustrat de [hotărârea în cauza] *Spania/Consiliul*[23]. Legiuitorul european a creat un certificat de protecţie suplimentară, care ar fi putut fi acordat în acelaşi condiţii precum brevetele naţionale de către fiecare stat membru[24]. Trei obstacole constituţionale majore au părut să se opună constituţionalităţii acestei legi europene. În primul rând, teoretic, art. 114 nu putea fi utilizat pentru a crea *noi drepturi europene*, de vreme ce el trebui să armonizeze doar drepturile *naţionale existente*. În al doilea rând, teoretic, dreptul european ar trebui să continue crearea unei pieţe unice europene; or, certificatul suplimentar a extins durata brevetelor naţionale şi a prelungit astfel compartimentarea pieţei comune în pieţe naţionale distincte. În sfârşit, la momentul adoptării sale, doar două state membre aveau legislaţie referitoare la un certificat suplimentar. Era aceasta suficient pentru a declanşa competenţa Uniunii de *armonizare*?

Curtea a abordat în forţă primul obstacol. Ea a respins pur şi simplu susţinerea potrivit căreia dreptul european a creat un nou drept[25]. Aceeaşi forţă oarbă ar fi aplicată celui de-al doilea argument. Curtea nu a discutat dacă dreptul european împiedica libera circulaţie a mărfurilor farmaceutice între state. Curtea s-a concentrat, în schimb, asupra celui de-al treilea obstacol sub forma întrebării dacă art. 114 impunea preexistenţa unor legi naţionale diverse. Din punctul de vedere al Curţii, nu aceasta era situaţia. Curtea a acceptat că legea europeană contestată „urmărea să prevină o evoluţie eterogenă a legislaţiilor naţionale care să conducă la noi disparităţi de natură să creeze obstacole liberei circulaţii a medicamentelor în cadrul [Uniunii] şi să afecteze, astfel, în mod direct instituirea şi funcţionarea pieţei interne"[26]. Legiuitorul european a fost astfel abilitat să utilizeze competenţa sa de armonizare pentru a împiedica viitoare obstacole privind schimburile sau o fragmentare *potenţială* a pieţei interne.

Pentru un timp îndelungat, domeniul competenţei Uniunii de armonizare a părut lipsit de frontiere constituţionale. Or, existenţa unor limite constituţionale a fost confirmată în [cauza] *Germania/Parlamentul şi Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun*)[27]. Mărul discordiei a fost o lege europeană care interzicea publicitatea şi

[23] Cauza C-350/92, *Spania/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1985.

[24] Regulamentul nr. 1768/92 privind instituirea unui certificat suplimentar de protecţie pentru medicamente, JO L 182, 1992, p. 1 [Ediţie specială, 13/vol. 11, p. 130; n.t.].

[25] Cauza C-350/92, *Spania/Consiliul*, (supra n. 23), pct. 27.

[26] *Ibidem*, pct. 35 (s.a.).

[27] Cauza C-376/98, *publicitatea la produse din tutun* (supra n. 17).

sponsorizarea în privinţa produselor din tutun[28]. Putea fi întemeiată o prohibiţie sau o interdicţie pe competenţa Uniunii în materia pieţei interne? Germania a contestat ideea. Ea a susţinut că puterea Uniunii de armonizare putea fi utilizată doar pentru susţinerea pieţei interne; iar situaţia nu era aceasta în cazul în care legislaţia Uniunii constituia, în practică, o interdicţie totală a publicităţii la produse din tutun[29]. Spre surprinderea multora, Curtea a acceptat argumentul. Pentru întâia oară în istoria sa, aceasta a anulat o lege europeană pe motivul că ea a depăşit competenţa Uniunii de armonizare. Curtea a arătat cu insistenţă că Uniunea nu dispunea de o competenţă nelimitată de reglementare a pieţei interne: „Interpretarea acestui articol în sensul că ar conferi legiuitorului [unional] o competenţă generală de reglementare a pieţei interne ar fi nu numai contrară cuprinsului însuşi al dispoziţiilor citate anterior, ci şi incompatibilă cu principiul consacrat la articolul [5 TUE], conform căruia competenţele [Uniunii] sunt competenţe atribuite. În plus, un act adoptat în temeiul articolului [114 TFUE] trebuie să aibă efectiv ca obiect îmbunătăţirea condiţiilor de instituire şi de funcţionare a pieţei interne. Dacă simpla constatare a unor disparităţi între reglementările naţionale, precum şi a riscului abstract al unor obstacole în calea libertăţilor fundamentale sau al unor denaturări ale concurenţei care pot decurge din aceasta ar fi suficientă pentru a justifica alegerea articolului [114 TFUE] ca temei juridic, controlul judecătoresc al respectării temeiului juridic ar putea fi lipsit de eficacitate"[30].

Odată cu [hotărârea în cauza privind] *publicitatea la produse din tutun*, Curtea a insistat asupra a *trei* limite constituţionale privind competenţa Uniunii de armonizare. În primul rând, dreptul european trebuie să *armonizeze* legislaţia naţională. Astfel, legislaţia unională, „care lasă nemodificate diferite legi naţionale deja în vigoare, nu poate fi considerată a urmări apropierea legislaţiei statelor membre"[31]. În al doilea rând, o simplă disparitate în privinţa legilor naţionale nu va fi suficientă pentru declanşarea competenţei Uniunii de armonizare. Disparitatea trebuie să genereze obstacole în privinţa schimburilor sau distorsiuni apreciabile ale concurenţei. Astfel, deşi art. 114 TFUE poate fi utilizat pentru „armonizarea" unor *viitoare* disparităţi ale legilor naţionale, trebuie să fie „probabil" ca evoluţia divergentă a legilor naţionale să conducă la obstacole privind schimburile[32]. În al treilea rând, legislaţia Uniunii trebuie

[28] Directiva 98/43/CE privind apropierea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative ale statelor membre în materie de publicitate şi sponsorizare în favoarea produselor din tutun, JO L 213, 1998, p. 9.

[29] Germania a arătat că, în temeiul directivei, singura formă de publicitate admisă era publicitatea la punctul de vânzare, care reprezenta doar 2% din cheltuielile de publicitate ale industriei tutunului (cauza C-376/98, *publicitatea la produse din tutun* (supra n. 17), pct. 24).

[30] *Ibidem*, pct. 83-84.

[31] Cauza C-436/03, *Parlamentul European/Consiliul UE*, ECR [2006], p. I-3733, pct. 44. Curtea a confirmat şi extins aici argumentul prezentat în legătură cu dreptul proprietăţii intelectuale (a se vedea cauza C-350/92, *Spania/Consiliul* supra n. 23); precum şi cauza C-377/98, *Ţările de Jos/Consiliul şi Parlamentul*, ECR [2001], p. I-7079) la „noi forme de drept suplimentare formelor naţionale ale societăţilor cooperatiste" (*ibidem*, pct. 40).

[32] Cauza C-376/98, *publicitatea la produse din tutun* (supra n. 17), pct. 86.

să contribuie în mod efectiv la eliminarea obstacolelor pentru libera circulaţie sau a distorsiunilor concurenţei[33]. Aceste trei limite constituţionale ale „competenţei de armonizare" a Uniunii au fost confirmate *in abstracto*[34]; or, jurisprudenţa ulterioară a condus la acuzaţii proaspete în sensul că art. 114 acordă Uniunii o competenţă (aproape) nelimitată[35].

(ii) Competenţa reziduală: art. 352 TFUE

Art. 352 TFUE constituie cea mai generală competenţă în cadrul tratatelor. Comparabil cu „clauza necesară şi adecvată" din Constituţia americană[36], el permite Uniunii să legifereze sau să acţioneze atunci când este „necesar în cadrul politicilor definite în tratate, pentru a atinge unul dintre obiectivele menţionate în tratate, fără ca acestea să fi prevăzut atribuţiile necesare în acest sens".

Competenţa legislativă în temeiul art. 352 TFUE poate fi utilizată în două moduri. În primul rând, ea poate fi utilizată în cadrul unui titlu privind o politică în care Uniunii i-a fost acordată deja o competenţă specifică, însă în care aceasta din urmă este considerată insuficientă pentru a atinge un obiectiv specific. În al doilea rând, competenţa reziduală poate fi utilizată pentru a dezvolta un domeniu politic care nu are un titlu specific în cadrul tratatelor. Ilustrarea tipică a celui de-al doilea potenţial al art. 352 TFUE – mai periculos – este oferită prin dezvoltarea unei politici unionale de mediu *anterior* Actului Unic European. Stimulate de entuziasmul politic al elaborării unei atari politici europene ulterior reuniunii de la Paris din 1972, Comisia şi Consiliul s-au confruntat cu problema de drept potrivit căreia politica de mediu nu era o politică oficială a Uniunii. Nu exista aşadar niciun titlu juridic particular oferit prin tratate. Iar ieşirea din această dilemă a fost sugerată chiar de statele membre. Ele au cerut instituţiilor Uniunii să recurgă în cea mai mare măsură posibilă la toate dispoziţiile

---

[33] Cauza C-491/01, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco*, ECR [2002], p. I-11453, pct. 60.

[34] Cu privire la acest aspect, a se vedea: *ibidem*, precum şi cauza C-210/03, *Swedish Match*, ECR [2004], p. I-11893, cauza C-380/03, *Germania/Parlamentul şi Consiliul (publicitatea la produse din tutun II)*, ECR [2006], p. I-11573.

[35] A se vedea cauza C-380/03, *publicitatea la produse din tutun* II (supra n. 34), pct. 80: „[...] recurgerea la art. [114 TFUE] ca temei juridic nu presupune existenţa unei legături efective cu libera circulaţie între statele membre în orice situaţie vizată prin actul fondat pe acel temei. Astfel precum Curtea a subliniat deja, pentru justificarea recurgerii la art. [114 TFUE] ca temei juridic, ceea ce contează este ca actul adoptat pe acest temei să aibă în mod efectiv ca obiect ameliorarea condiţiilor de instituire şi funcţionare a pieţei interne". Această afirmaţie explică de ce o interdicţie totală privind comercializarea unui produs poate fi justificată încă în temeiul art. [114 TFUE] (a se vedea cauza C-210/03, *Swedish Match* (supra n. 34). Aceasta l-a condus pe D. Wyatt, „Community Competence to Regulate the Internal Market" (Oxford University Faculty of Law Research Paper 9/2007) să se întrebe dacă [hotărârea în cauza privind] *publicitatea la produse din tutun I* nu a fost un „fals început" (*ibidem*, 23). Pentru o confirmare recentă a acestei teze, a se vedea: cauza C-58/08, *The Queen, ex parte Vodafone şi alţii/ Secretary of State*, [Rep. 2010, p. I-4999].

[36] Potrivit art. I secţiunea 8 clauza 18 din Constituţia SUA, Uniunea americană are puterea de a „adopta toate legile care sunt necesare şi adecvate pentru exercitarea executării puterilor precedente, precum şi a tuturor celorlalte puteri acordate guvernului Statelor Unite sau a oricărui departament sau funcţionar al acestuia prin această constituţie".

tratatului, în special la art. 352[37]. Statele membre au privilegiat astfel o interpretare extinsă a dispoziției, generând o „amendare redusă" a tratatelor[38]. A fost într-adevăr frapantă dezvoltarea „indirectă" a unei competențe europene de mediu[39]. Există limite constituționale ale art. 352 TFUE? Dispoziția menționează în mod expres două limitări. În primul rând, „[m]ăsurile întemeiate pe prezentul articol nu pot implica armonizarea actelor cu putere de legi și a normelor administrative ale statelor membre în cazul în care tratatele exclud o astfel de armonizare"[40]. Aceasta exclude utilizarea competenței reziduale a Uniunii în domenii politice în care Uniunea este limitată la o simplă „completare" a acțiunii naționale[41]. În al doilea rând, art. 352 „nu poate fi folosit pentru atingerea obiectivelor din domeniul politicii externe și de securitate comună"[42]. Aceasta codifică jurisprudența anterioară[43] și este menită să protejeze limita constituțională între Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[44].

Pe lângă aceste două limite explicite, Curtea Europeană a recunoscut și o limitare *implicită* a competenței reziduale a Uniunii. Deși art. 352 putea fi utilizat pentru amendări „reduse" ale tratatelor, el nu putea fi utilizat pentru a efectua „salturi calitative", care ar modifica identitatea constituțională a Uniunii Europene[45]. Curtea

---

[37] Declarația precizează: „Ei [șefii de stat sau de guvern] au convenit că, în vederea îndeplinirii sarcinilor instituite prin diferite programe de acțiune, era recomandabilă utilizarea într-o măsură cât mai mare posibilă a tuturor dispozițiilor din tratate, *inclusiv a [art. 352]*" (Consiliul European, prima reuniune a conferinței Comunității extinse; *Bulletin of the European Communities* [*Buletinul Comunităților Europene*], nr. 10, 1972, 9, la 23 (s.a.)).

[38] Aceasta a fost recunoscută în mod explicit de Curtea Constituțională germană. Potrivit deciziei Curții privind [Tratatul de la] Lisabona (cf. BVerfGE 123, 267), art. 352 TFUE „permite amendarea substanțială a fundamentelor Uniunii Europene din tratat" (*ibidem*, par. 328).

[39] Anterior intrării în vigoare a AUE, un număr semnificativ de măsuri aferente mediului au fost adoptate în temeiul art. 114 și 352, „punând astfel bazele constituirii unei politici [unionale] foarte specifice în materia mediului" (a se vedea F. Tschofen, „Article 235 of the Treaty Establishing the European Economic Community: Potential Conflicts between the Dynamics of Lawmaking in the Community and National Constitutional Principles", în *Michigan Journal of International Law*, vol. 12, 1991, 471, la 477).

[40] Art. 352 alin. (3) TFUE.

[41] Cu privire la competențele „complementare" în ordinea juridică a Uniunii, care exclud orice armonizare, a se vedea secțiunea 2 infra.

[42] Art. 352 alin. (4) TFUE.

[43] A se vedea cauza C-402/05 P, *Kadi și alții/Consiliul și Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351, pct. 198-199.

[44] A se vedea art. 40 TUE – paragraful al doilea: „[...] punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor și domeniului de aplicare corespunzător al atribuțiilor instituțiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competențelor Uniunii în temeiul prezentului capitol".

[45] A. Tizzano, „The Powers of the Community", în Comisia (ed.), *Thirty Years of Community Law* (Oficiul pentru publicații al CE, 1981), 43, la 58-9: „Mai precis, art. [352] nu poate transcende limitele descrise mai jos, stabilite prin ceea ce a devenit cunoscut drept constituția [europeană]". Autorul enumeră apoi trei criterii, și anume „respectarea principiilor esențiale structurii organizației", „respectarea principiilor materiale ale constituției [europene]" și „respectarea principiilor generale stabilite de Curtea de Justiție", anticipând prin aceasta poziția CEJ în avizul 2/94.

a confirmat această restricție implicită în avizul 2/94[46]. Curtea Europeană a fost sesizată să prezinte competența Uniunii de a adera la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („CEDO") – într-o vreme în care în tratate nu exista nicio competență explicită în această privință[47]. Curtea a descris după cum urmează raportul dintre competența reziduală a Uniunii și principiul atribuirii: „Articolul [352] urmărește să suplinească lipsa prerogativelor de acțiune conferite expres sau implicit instituțiilor [unionale] prin dispoziții specifice ale tratatului, în măsura în care aceste prerogative sunt totuși necesare [Uniunii] pentru a putea să își exercite funcțiile în vederea atingerii unuia dintre obiectivele stabilite prin tratat. Această dispoziție, care face parte integrantă dintr-o ordine instituțională bazată pe principiul competențelor atribuite, nu ar putea constitui un temei pentru extinderea domeniului competențelor [Uniunii] *dincolo de cadrul general* care rezultă din ansamblul dispozițiilor tratatului și în special din cele care definesc *misiunile* și *acțiunile* [Uniunii]. Aceasta nu poate, în niciun caz, să servească drept temei pentru adoptarea unor dispoziții care ar avea, în esență, drept consecință modificarea tratatului fără parcurgerea procedurii pe care acesta o prevede în acest sens"[48].

Cadrul tratatului a fost definit astfel prin misiunile și activitățile Uniunii. Ele ar constitui cercul exterior de competențe în cadrul căruia trebuia să se desfășoare orice activitate legislativă a Uniunii. În loc să clarifice dacă protecția drepturilor omului constituia un „obiectiv" al Uniunii Europene[49], Curtea – pentru unii în mod prudent, pentru alții într-un mod laș – s-a concentrat totuși asupra limitelor constituționale *externe* pe care le-ar întâlni orice interpretare a art. 352. Motivarea jurisdicțională din a doua parte a hotărârii a fost următoarea: aderarea Uniunii la CEDO nu a generat o modificare redusă (neoficială) a ordinii juridice a Uniunii, cu una cu *„implicații constituționale [...] fundamentale* atât pentru [Uniune], cât și pentru statele membre, [care] ar avea o *anvergură constituțională* și ar depăși astfel, prin natura sa, limitele articolului [352]". „Aceasta nu poate fi realizată decât pe calea unei modificări a tratatului"[50]. Art. 352 ar întâlni astfel o limită externă în identitatea constituțională a ordinii juridice europene.

---

[46] Avizul 2/94 (*aderarea Comunității Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale*), ECR [1996], p. I-1759.

[47] Ulterior Tratatului de la Lisabona, Uniunii îi este acordată în prezent competența explicită de a adera la convenție (a se vedea art. 6 alin. (2) TUE). Asupra acestui aspect, a se vedea: capitolul 12 – secțiunea 3 lit. (b) infra.

[48] Avizul 2/94 (supra n. 46), pct. 29-30 (s.a.).

[49] Potrivit CEJ, drepturile omului ar constitui doar o condiție de legalitate a actelor Uniunii. Motivarea laconică din partea Curții ar putea fi interpretată în sensul că ea nu a exclus posibilitatea aprecierii unei politici în domeniul drepturilor omului ca obiectiv sau sarcină autonomă a Uniunii (cf. pct. 32-34 din avizul 2/94 (supra n. 46)). Alston și Weiler afirmă că „în niciun fel în acel aviz Curtea nu a sugerat că protecția drepturilor omului constituia obiectiv al [Uniunii] și nici nu a spus că [Uniunea] nu dispunea de competență să legifereze în domeniul drepturilor omului": a se vedea P. Alston și J. Weiler, „An „Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights", în P. Alston, M. Bustelo și J. Heenan (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press, 1999), 3, la 24-25.

[50] Avizul 2/94 (supra n. 46), pct. 35. Această amendare a tratatului a avut loc prin Tratatul de la Lisabona, a se vedea art. 6 alin. (2) TUE: „Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare".

2. Categoriile de competenţe ale Uniunii

Tratatele iniţiale nu precizau raportul dintre competenţele europene şi cele naţionale[51]. Ele nu au trădat niciun indiciu al unei distincţii între diferitele categorii de competenţe.

În copilăria ordinii juridice europene au apărut, aşadar, două concepţii concurente[52]. Potrivit unei prime teorii, toate competenţele menţionate în tratate erau competenţe exclusive. Statele membre îşi „transferaseră" în mod complet atribuţiile lor Uniunii Europene[53], iar diviziunea de competenţe între Uniune şi statele membre se întemeia astfel pe o separare clară a competenţelor[54]. În acele zile de început, a ieşit la iveală şi o a doua concepţie alternativă a naturii competenţelor Uniunii: toate competenţele Uniunii erau competenţe partajate[55]. Statele membre renunţaseră doar la dreptul *lor* exclusiv de a acţiona pe teritoriul lor, permiţând Uniunii să participe la exercitarea de funcţii publice. Evoluţia constituţională a ordinii juridice europene urma să aibă loc între aceste două concepţii extreme. În cursul anilor 1970 au fost „descoperite" diferite categorii de competenţe ale Uniunii[56].

Care este obiectivul existenţei unor categorii diferite de competenţe? Diferite tipuri de competenţe promovează constituţional *gradul relativ de responsabilitate a autorităţilor publice* în cadrul unui domeniu material de politică. Respectivele diferenţe sunt de un tip relaţional: competenţele exclusive „exclud" cealaltă autoritate să acţioneze în interiorul acelui domeniu politic, în timp ce competenţele neexclusive permit coexistenţa a doi legiuitori. Ceea ce este important este că, pentru a oferi o imagine clară a diviziunii federale de puteri, fiecare domeniu politic ar trebui să corespundă în mod ideal unei categorii de competenţe.

Care sunt atunci categoriile de competenţe dezvoltate în ordinea juridică europeană? Distincţia între competenţele exclusive şi cele neexclusive a apărut

---

[51] J.V. Louis, „Quelques réflexions sur la répartition des compétences entre la Communauté européenne et ses États membres", în *Revue d'intégration européenne*, nr. 2, 1979, 355, 357.

[52] Pentru o discuţie timpurie privind aceste două concepţii, a se vedea Tizzano, „The Powers of the Community" (supra n. 45), 63-67. Tizzano denumeşte prima concepţie punctul de vedere „federalist", iar a doua concepţie ca punctul de vedere „internaţionalist".

[53] Acesta este termenul utilizat în cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585: „[...] prin instituirea unei [Uniuni] cu o durată nelimitată, dotată cu instituţii proprii, cu personalitate, cu capacitate juridică, cu capacitate de reprezentare internaţională şi, în special, cu *puteri reale derivate din limitarea competenţei sau din transferul atribuţiilor statelor către [Uniune]*, acestea din urmă au limitat, chiar dacă în domenii restrânse, drepturile lor suverane şi au creat astfel un corp de drept aplicabil resortisanţilor lor şi lor înşele" (s.a.).

[54] Teza exclusivităţii fusese alimentată prin declaraţii timpurii ale Curţii Europene (a se vedea, de exemplu, cauza 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Înalta Autoritate a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului*, ECR [1961], p. 1, pct. 22: „[...] în interiorul domeniului comunitar, şi anume pentru orice se află în legătură cu urmărirea obiectivelor comune, în interiorul pieţei comune, instituţiilor Comunităţii le-a fost atribuită o autoritate exclusivă").

[55] A se vedea, de exemplu, H. P. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (J. C. B. Mohr, 1972), 432.

[56] Cu privire la această evoluţie, a se vedea: R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009), 157 şi urm.

timpuriu[57]. În prezent, la art. 2 TFUE, tratatele disting între varii categorii de competenţe ale Uniunii. Dispoziţia are următoarea formulare:

„(1) În cazul în care tratatele atribuie Uniunii competenţă exclusivă într-un domeniu determinat, numai Uniunea poate legifera şi adopta acte cu forţă juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii.

(2) În cazul în care tratatele atribuie Uniunii o competenţă partajată cu statele membre într-un domeniu determinat, Uniunea şi statele membre pot legifera şi adopta acte obligatorii din punct de vedere juridic în acest domeniu. Statele membre îşi exercită competenţa în măsura în care Uniunea nu şi-a exercitat competenţa. Statele membre îşi exercită din nou competenţa în măsura în care Uniunea a hotărât să înceteze să şi-o mai exercite.

(3) Statele membre îşi coordonează politicile economice şi de ocupare a forţei de muncă în conformitate cu condiţiile prevăzute în prezentul tratat, pentru definirea cărora Uniunea dispune de competenţă.

(4) Uniunea este competentă, în conformitate cu dispoziţiile Tratatului privind Uniunea Europeană, să definească şi să pună în aplicare o politică externă şi de securitate comună, inclusiv să definească treptat o politică de apărare comună.

(5) În anumite domenii şi în condiţiile prevăzute în tratate, Uniunea este competentă să întreprindă acţiuni de sprijinire, coordonare sau completare a acţiunii statelor membre, fără a înlocui însă prin aceasta competenţa lor în aceste domenii.

Actele Uniunii obligatorii din punct de vedere juridic, adoptate pe baza dispoziţiilor tratatelor referitoare la aceste domenii, nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege şi a normelor administrative ale statelor membre".

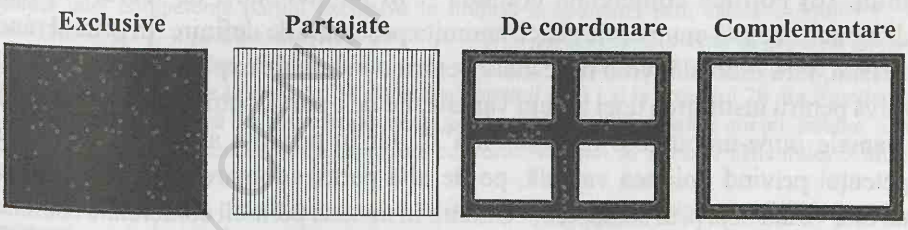

Figura 9b. Tipuri de competenţe

Tratatele recunosc astfel în mod explicit patru categorii generale de competenţe: competenţe exclusive, competenţe partajate, competenţe de coordonare şi competenţe complementare. Iar art. 3-6 TFUE corelează variile politici ale Uniunii cu o anumită categorie de competenţe. În plus, art. 2 alin. (4) TFUE recunoaşte o categorie separată de competenţe pentru politica externă şi de securitate comună a Uniunii.

În această secţiune vom examina categoriile de competenţe interne ale Uniunii, competenţa PESC a Uniunii urmând a fi discutată în capitolul 6.

[57] *Ibidem.*

(a) Competenţe exclusive: art. 3 TFUE

Competenţele exclusive sunt monopoluri garantate constituţional. Doar un singur nivel al puterii politice este abilitat să acţioneze în mod autonom. Competenţele exclusive sunt astfel prevederi cu dublu tăiş. Aspectul lor pozitiv abilitează o autoritate să acţioneze, pe când latura lor negativă „exclude" posibilitatea ca oricine altcineva să acţioneze în mod autonom în cadrul domeniului lor. Pentru ordinea juridică europeană, competenţele exclusive sunt definite ca domenii în care „numai Uniunea poate legifera şi adopta acte cu forţă juridică obligatorie". Statele membre vor putea să acţioneze „numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii"[58].

Care sunt domeniile de politică cu exclusivitate constituţională? În trecut, Curtea a admis calificarea unei serii de competenţe în cadrul acestui tip. Prima competenţă exclusivă a fost descoperită în contextul politicii comerciale comune („PCC"). În avizul 1/75[59], Curtea a constatat existenţa unei simple competenţe partajate în cadrul domeniului care „compromite apărarea eficace a interesului global al [Uniunii]"[60]. Un al doilea domeniu de competenţă exclusivă a fost descoperit curând în legătură cu conservarea resurselor biologice ale mării. În [cauza] *Comisia/Regatul Unit*[61], Curtea a reţinut că statele membre „nu mai au dreptul să exercite o competenţă proprie în materie de măsuri de conservare în apele aflate în jurisdicţia lor"[62].

Art. 3 TFUE menţionează în prezent în mod explicit cinci domenii de politică: (a) uniunea vamală; (b) stabilirea normelor privind concurenţa necesare funcţionării pieţei interne; (c) politica monetară pentru statele membre a căror monedă este euro; (d) conservarea resurselor biologice ale mării în cadrul politicii comune privind pescuitul; (e) politica comercială comună[63]. În lumina stării de lucruri în plan jurisdicţional, această enumerare ridică anumite probleme de definire. În primul rând, nu a existat, fără îndoială, vreo necesitate pentru o menţiune explicită la competenţa exclusivă pentru instituirea unei uniuni vamale. Pe de o parte, competenţa de a institui taxe vamale *intra*-unionale a fost „abolită"[64]. Iar în privinţa aspectului *extern* al competenţei privind uniunea vamală, pe de altă parte, adoptarea unui tarif vamal comun este vizată deja prin competenţa Uniunii în materia politicii comerciale comune. În al doilea rând, ce distinge regulile privind concurenţa de stabilirea *tuturor celorlalte reguli* „necesare pentru funcţionarea pieţei interne"? Redactorii constituţionali par a fi căzut victime ale unei erori logice: aceste reguli nu impun în mod necesar excluderea

[58] Art. 2 alin. (1) TFUE.

[59] Avizul 1/75 (*proiect de acord privind un standard privind cheltuielile locale*), ECR [1975], p. 1355.

[60] *Ibidem*, pct. 13.

[61] Cauza 804/79, *Comisia/Regatul Unit*, ECR [1981], p. 1045.

[62] *Ibidem*, pct. 18.

[63] Art. 3 alin. (1) TFUE.

[64] Cu privire la noţiunea „competenţe abolite", a se vedea D. Simon, *Le système juridique communautaire* (Presses Universitaires de France, 1998), 83.

oricărei acţiuni naţionale în interiorul domeniului lor[65]. În al treilea rând, în privinţa politicii monetare, Uniunea Europeană trebuie să dispună de o competenţă exclusivă *doar* în legătură cu statele membre a căror monedă este euro[66]. În sfârşit, lit. (d) codifică o istorie constituţională repetată, potrivit căreia, în lumina biografiei sale judiciare ulterioare[67], ea ar fi putut fi (re)integrată foarte bine în competenţa agricolă, competenţă *partajată* a Uniunii.

(b) Competenţe partajate: art. 4 TFUE

Competenţele partajate sunt competenţele „obişnuite" ale Uniunii Europene. O competenţă a Uniunii este partajată atunci când tratatele nu dispun în mod expres altfel[68].

În cadrul unei competenţe partajate, „Uniunea şi statele membre pot legifera"[69]. Cu toate acestea, potrivit formulării din art. 2 alin. (2) TFUE, ambele par a fi împiedicate să acţioneze în acelaşi timp: „[s]tatele membre îşi exercită competenţa în măsura în care Uniunea nu şi-a exercitat competenţa". Această formulare invocă imaginea geometrică a unui câmp împărţit: statele membre pot legifera doar în acea parte în care Uniunea Europeană nu a intrat (încă). În cadrul unui domeniu, *fie* Uniunea Europeană, *fie* statele membre pot exercita competenţa lor partajată[70].

În comparaţie cu starea de lucruri anterioară [„status quo ante"] constituţională, aceasta este o concepţie confuză a competenţelor partajate. În ultimii cincizeci de ani, competenţele partajate au permis Uniunii şi statelor membre să acţioneze în acelaşi

[65] R. Schütze, „Dual Federalism Constitutionalised: the Emergence of Exclusive Competences in the EC Legal Order", EL Rev, vol. 32, 2007, 22-23. Cu toate acestea, Curtea a confirmat recent existenţa unei competenţe parţial exclusive în dreptul concurenţei prin cauza C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals şi alţii/Comisia* [Rep. 2010, p. I-8301], pct. 116: „În ceea ce priveşte principiul competenţelor de atribuire, trebuie subliniat că normele de procedură în materie de concurenţă, astfel cum sunt prevăzute la articolul 14 din Regulamentul nr. 17 şi la articolul 20 din Regulamentul nr. 1/2003, se încadrează în dispoziţiile necesare în vederea funcţionării pieţei interne a căror adoptare face parte din competenţa exclusivă conferită Uniunii în temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (b) TFUE".

[66] Poate fi supusă o politică exclusivă a Uniunii unei integrări diferenţiate? Există o obiecţie importantă privind extinderea noţiunii de exclusivitate constituţională unor situaţii de integrare diferenţiată: împrejurarea că există mai mult de o autoritate publică – Uniunea Europeană şi autorităţile naţionale ale statelor membre *neparticipante* – în cadrul Europei ar putea oferi un argument teoretic împotriva clasificării uniunii monetare drept competenţă exclusivă a *Uniunii Europene*.

[67] Pentru retransformarea competenţei privind „conservarea resurselor biologice ale mării" într-o competenţă partajată *de facto*, a se vedea Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 56), 179 şi urm.

[68] Art. 4 TFUE dispune că sunt partajate acele competenţe ale UE „în cazul în care tratatele îi atribuie o competenţă care nu se referă la domeniile menţionate la articolele 3 şi 6", şi anume: materii de competenţă exclusivă sau complementară.

[69] Art. 2 alin. (2) TFUE.

[70] Uniunea poate hotărî totuşi să „înceteze să îşi mai exercite competenţa". Această redeschidere a spaţiului legislativ se produce „atunci când instituţiile UE competente hotărăsc să abroge un act legislativ, în special pentru a garanta mai buna respectare în mod constant a principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii". A se vedea Declaraţia (nr. 18) „cu privire la delimitarea competenţelor".

domeniu, în același timp. Excepția de la această regulă a vizat situații în care domeniul Uniunii lua locul acțiunii statelor membre[71]. Formularea din art. 2 alin. (2) TFUE se întemeiază pe acea excepție. Ea pare a impune „prioritate automată [a domeniului] asupra acțiunii statelor membre atunci când Uniunea și-a exercitat atribuțiile sale"[72]. Va fi periclitată astfel tehnica armonizării minime europene – care permite standarde naționale mai ridicate? Această situație pare îndoielnică, în măsura în care tratatele identifică în mod expres competențele de armonizare minimă drept competențe partajate[73].

Din nefericire, această problemă de prioritate nu este singura problemă în privința textului în privința art. 4 TFUE. La art. 4 alin. (3) și (4) TFUE, dispoziția recunoaște un tip special de competențe partajate. Ambele alineate separă domeniile politice ale cercetării, dezvoltării tehnologice și spațiului, precum și cooperarea pentru dezvoltare și ajutorul umanitar față de competențele partajate „normale". Ce este atât de special în privința acestor domenii? Potrivit alin. (3) și (4), „exercitarea acestei competențe [nu] poat[e] avea ca efect împiedicarea statelor de a-și exercita propria competență". Însă, de vreme ce acea calificare subminează însăși esența a ceea ce constituie o competență „partajată", stabilită la art. 2 alin. (2) TFUE, aceste domenii politice nu ar trebui plasate niciodată acolo. Acest tip special de competențe partajate a fost descris drept competențe paralele[74].

(c) Competenţe de coordonare: art. 5 TFUE

Competențele de coordonare sunt definite la alin. (3) din art. 2 TFUE; iar art. 5 TFUE include în această categorie „politica economică", „politica de ocupare a forței de muncă" și „politica socială". Inspirația pentru această a treia categorie a fost absența unui consens politic în cadrul Convenției europene. În timp ce un grup a dorit includerea coordonării economice și de încadrare în muncă în cadrul categoriei competențelor

[71] Cu privire la varii tipuri ale priorității, a se vedea: capitolul 10 – secțiunea 3 lit. (a) infra.

[72] P. Craig, „Competence: Clarity, Conferral, Containment and Consideration", EL Rev, vol. 29, 2004, 323, 334. Tratele clarifică totuși că o atare prioritate într-un domeniu ar privi „doar" actul legislativ (a se vedea Protocolul (nr. 25) „privind exercitarea competențelor partajate": „În ceea ce privește articolul 2 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene referitor la competențele partajate, în cazul în care Uniunea desfășoară o acțiune într-un anumit domeniu, domeniul de aplicare a exercitării competențelor sale include doar acele elemente care sunt reglementate de respectivul act al Uniunii și, prin urmare, nu include întregul domeniu [de competență]".

[73] A se vedea art. 4 alin. (2) lit. (e) TFUE privind competența partajată în domeniul „mediului".

[74] Însă chiar și această definiție este problematică, întrucât este pur și simplu dificil de imaginat că un act *juridic* al Uniunii nu are nici un efect de restrângere asupra puterilor statelor membre. Să presupunem, de exemplu, că Uniunea Europeană adoptă o poziție juridică în cadrul domeniului cooperării pentru dezvoltare. Ar trebui să considerăm că *sunt permise toate măsurile naționale adoptate în cadrul acestei materii*, chiar atunci când ele stânjenesc sau împiedică în fapt regimul UE? Dacă aceasta este situația, de ce a fost necesar să se impună în mod explicit că, „[p]entru a favoriza complementaritatea și eficacitatea acțiunii lor, Uniunea și statele *își coordonează* politicile în domeniul cooperării pentru dezvoltare și *se pun de acord* cu privire la programele de asistență [...]" (art. 210 TFUE (s.a.))? Cum se pot „completa" două paralele și de ce este subliniată o obligație de cooperare pentru două niveluri despre care se presupune că nu ar putea intra niciodată în conflict?

partajate, un punct de vedere opus a susţinut clasificarea lor drept competenţe complementare. Prezidiul a ajuns astfel să aprecieze că „natura particulară a coordonării politicilor economice şi de ocupare a forţei de muncă merită o dispoziţie distinctă"[75].

Rămâne în mare măsură nedefinit caracterul constituţional al competenţelor de coordonare. Putem deduce din art. 2 şi 5 TFUE doar că Uniunea Europeană are o competenţă de a preciza „condiţii" pentru exercitarea de statele membre a competenţelor lor într-un mod coordonat. Efortul Uniunii de coordonare poate include adoptarea de „orientări generale" şi „iniţiative pentru a asigura coordonarea". S-a susţinut că geneza politică a acestei categorii de competenţe ar plasa-o, în spectrul normativ, între competenţele partajate şi competenţele complementare[76]. În cazul în care este acceptată această interpretare sistematică, competenţele de coordonare ar trebui să fie din punct de vedere normativ mai puternice decât competenţele complementare. Aceasta ar implica faptul că, în temeiul acestor competenţe, ar fi permisă constituţional adoptarea de acte ale Uniunii care conduc la un *anumit* grad de armonizare.

(d) Competenţe complementare: art. 6 TFUE

La art. 2 alin. (5) TFUE nu este utilizat termenul „competenţe complementare". Cu toate acestea, el pare a fi cel mai bun mod pentru o referire generică la „acţiuni de sprijinire, coordonare şi completare a acţiunii statelor membre"[77]. Art. 6 TFUE enumeră şapte domenii: protecţia şi îmbunătăţirea sănătăţii umane; industria; cultura; turismul; educaţia, formarea profesională, tineretul şi sportul; protecţia civilă; cooperarea administrativă. Este aceasta o listă exhaustivă? Aceasta ar trebui să fie situaţia în lumina caracterului rezidual al competenţelor partajate[78].

Contururile acestui tip de competenţe sunt – încă o dată – neexplorate în mare măsură de jurisprudenţă. Cu toate acestea, ulterior reformei de la Lisabona, pare a fi o caracteristică definitorie a competenţelor complementare faptul că ele „nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege şi a normelor administrative ale statelor

---

[75] Prezidiul CONV 724/03 (anexa 2), p. 68. Fără îndoială, în lumina art. 2 alin. (6) TFUE, era inutilă adăugarea unui nou tip de competenţe. Prevederea dispune: „Întinderea şi condiţiile exercitării competenţelor Uniunii sunt stabilite prin dispoziţiile tratatelor referitoare la fiecare domeniu".

[76] În acest sens, a se vedea Craig, „Competence" (supra n. 72), 338.

[77] Art. 2 alin. (5) TFUE.

[78] Anterior Tratatului de la Lisabona, noţiunea „competenţe complementare" se putea utiliza pentru două tipuri de competenţe. În primul grup erau acele competenţe care limitează din punct de vedere constituţional legiuitorul european la adoptarea de standarde minime care puteau fi „completate" atunci cu standarde naţionale mai ridicate. Al doilea grup de „competenţe complementare" a descris în mod explicit funcţia legiuitorului Uniunii ca fiind „de sprijinire", „coordonare" sau „completare" a acţiunii naţionale prin intermediul unor „măsuri de stimulare", care ar exclude orice armonizare în cadrul domeniului. Art. 2 alin. (5) TFUE restrânge definiţia competenţelor complementare la acest al doilea grup. Acest *fait accompli* în planul definiţiei situează primul grup în categoria reziduală a competenţelor partajate. Cu privire la dezavantajele acestei alegeri terminologice, a se vedea: R. Schütze, „Lisbon and the Federal Order of Competences: A Prospective Analysis", EL Rev, vol. 33, 2008, 709, şi concluzii, infra.

membre"[79]. Ce poate însemna însă exact interdicţia „armonizării"? Pot fi avansate două puncte de vedere. Potrivit celui dintâi, excluderea armonizării înseamnă că legislaţia Uniunii nu trebuie să modifice legislaţia naţională *existentă*. Ţinând cont totuşi de definiţia largă dată de Curtea de Justiţie noţiunii „armonizare" în [hotărârea] *Spania/Consiliul*, orice intervenţie legislativă din partea Uniunii va induce un efect de armonizare *de facto* în cadrul ordinilor juridice naţionale[80]. Prin această interpretare strictă, excluderea armonizării ar refuza, în consecinţă, legislaţiei europene orice efect prioritar[81]. Un al doilea punct de vedere, mai puţin restrictiv, susţine că puterile legislative ale Uniunii sunt doar ajustate, astfel încât să împiedice armonizarea *de jure* a legislaţiei naţionale[82].

3. Proceduri legislative: ordinară şi speciale

Constituţionalismul britanic defineşte legislaţia (primară) ca act adoptat de „Regină în Parlament"*. În spatele acestui legiuitor „compus" se află o procedură legislativă. Această procedură de drept pune în legătură Camera Comunelor, Camera Lorzilor şi Monarhia. Şi constituţionalismul european urmează o definiţie procedurală a puterii legislative. Spre deosebire de dreptul constituţional britanic, tratatele disting totuşi între două tipuri de proceduri legislative: o procedură legislativă ordinară şi proceduri legislative speciale. Art. 289 TFUE dispune într-adevăr:

„(1) Procedura legislativă ordinară constă în adoptarea în comun de către Parlamentul European şi Consiliu a unui regulament, a unei directive sau a unei decizii, la propunerea Comisiei. Această procedură este definită la articolul 294.

(2) În cazurile specifice prevăzute în tratate, adoptarea unui regulament, a unei directive sau a unei decizii de către Parlamentul European cu participarea Consiliului sau de către Consiliu cu participarea Parlamentului European constituie o procedură legislativă specială"[83].

„Legislaţia" europeană este definită astfel – în sens formal – ca act adoptat de către legiuitorul bicameral al Uniunii. (Comisia este implicată *de regulă* în prezentarea de propuneri legislative, însă aceasta nu constituie – în sens strict – o caracteristică

[79] Art. 2 alin. (5) TFUE - al doilea paragraf.

[80] Cauza C-350/92, *Spania/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1985. În acea hotărâre, Curtea a reţinut că adoptarea unui regulament nu depăşeşte domeniul art. 114 TFUE întrucât el viza „împiedicarea faptului ca evoluţia eterogenă a legislaţiei naţionale să conducă la disparităţi suplimentare" în cadrul pieţei interne (*ibidem*, pct. 35). Cauza a fost discutată în secţiunea 1 lit. (b) supra.

[81] Cf. A. Bardenhewer-Rating şi F. Niggermeier, „Artikel 152", par. 20, în H. von der Groeben şi J. Schwarze, *Kommentar zum Vertrag über die EU* (Nomos, 2003).

[82] Pentru Lenaerts, „măsuri de stimulare pot fi adoptate sub formă de regulamente, directive, decizii sau acte juridice atipice şi sunt astfel acte legislative normale ale [Uniunii]". „Împrejurarea că o măsură [europeană] de stimulare poate avea efectul indirect al armonizării [...] nu înseamnă în mod necesar că ea contravine interdicţiei de armonizare" (K. Lenaerts, „Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education", în *Columbia Journal of European Law*, vol. 1, 1994-1995, 1, la 13 şi 15).

* „Queen-in-Parliament" (în original).

[83] Art. 289 alin. (1) şi (2) TFUE.

absolută a legislației Uniunii[84].) Potrivit procedurii legislative ordinare, Parlamentul European și Consiliul acționează în calitate de co-legiuitori cu drepturi procedurale *simetrice*. Legislația europeană este considerată așadar produsul unei „adoptări în comun" de către ambele instituții. Tratatele recunosc însă și proceduri legislative speciale. Trăsătura definitorie a acestor proceduri *speciale* este aceea că ele abandonează egalitatea instituțională între Parlamentul European și Consiliu. În mod logic atunci, art. 289 alin. (2) TFUE recunoaște două variante. În prima variantă, Parlamentul European acționează ca instituție dominantă, cu simpla „participare" a Consiliului sub forma „aprobării"[85]. Cea de-a doua variantă inversează acest raport. Consiliul este aici instituția dominantă, Parlamentul participând fie prin „aprobarea" sa[86], fie sub forma „consultării"[87].

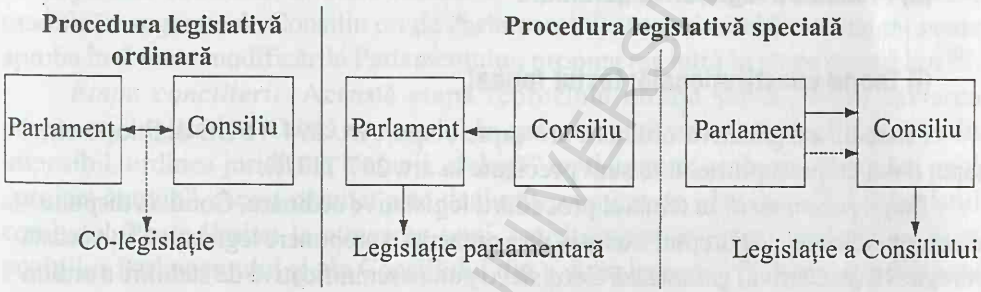

Figura 10. Structura legiuitorului Uniunii

Ce ne spune procedura aplicabilă? Nu există vreo justificare constituțională sau un catalog al procedurii. Fiecare temei juridic din cadrul unui domeniu de politică stabilește care procedură se aplică[88] și dacă procedura are caracter legislativ. De exemplu, competența Uniunii de armonizare de la art. 114 TFUE precizează că Parlamentul European și Consiliul hotărăsc „în conformitate cu procedura *legislativă*

[84] La art. 289 alin. (2) TFUE nu există nicio mențiune privind Comisia, iar art. 289 alin. (4) TFUE adaugă: „În cazurile specifice prevăzute în tratate, actele legislative se pot adopta la inițiativa unui grup de state membre sau a Parlamentului European, la recomandarea Băncii Centrale Europene sau la solicitarea Curții de Justiție sau a Băncii Europene de Investiții".

[85] A se vedea art. 223 alin. (2), 226 și 228 TFUE. Procedura de adoptare a bugetului Uniunii este precizată la art. 314 TFUE și nu va fi discutată aici.

[86] A se vedea art. 19 alin. (1), 25, 86 alin. (1), 223 alin. (1), 311, 312 și 352 TFUE.

[87] A se vedea art. 21 alin. (3), 22 alin. (1), 22 alin. (2), 23, 64 alin. (3), 77 alin. (3), 81 alin. (3), 87 alin. (3), 89, 113, 115, 118, 126, 127 alin. (6), 153 alin. (2), 182 alin. (4), 192 alin. (2), 203, 262, 308, 311, 349 TFUE.

[88] Anumite temeiuri juridice impun consultarea unui organism „consultativ". Potrivit art. 300 TFUE, Uniunea are două organisme consultative: „Comitetul Economic și Social" și „Comitetul Regiunilor". Cel dintâi „este format din reprezentanți ai organizațiilor patronale, salariale și ai altor reprezentanți ai societății civile, în special din domeniile socio-economic, civic, profesional și cultural" (*ibidem*, alin. (2)), iar atribuțiile sale consultative sunt definite la art. 304 TFUE. Comitetul Regiunilor este compus „din reprezentanți ai colectivităților regionale și locale care sunt fie titularii unui mandat electoral în cadrul unei autorități regionale sau locale, fie răspund din punct de vedere politic în fața unei adunări alese". Atribuțiile sale consultative sunt definite la art. 307 TFUE.

ordinară", iar tratatul defineşte procedura legislativă ordinară într-o dispoziţie din cadrul unei secţiuni dedicate „Proceduri[lor] de adoptare a actelor şi alte dispoziţii"[89]. Nu există, în schimb, nicio definiţie specifică a ceea ce constituie proceduri legislative „speciale". Ele sunt definite astfel în fiecare temei juridic specific. În acest fel, art. 352 TFUE, de exemplu, permite adoptarea unor măsuri ale Uniunii „în conformitate cu o procedură *legislativă specială*" şi defineşte ulterior aceasta în sensul că, la propunerea Comisiei şi după aprobarea Parlamentului European, Consiliul hotărăşte în unanimitate.

Următoarele două subsecţiuni analizează în detaliu procedura legislativă ordinară şi procedurile legislative speciale.

(a) Procedura legislativă „ordinară"

(i) Teorie constituţională: textul formal

Procedura legislativă ordinară are şapte etape. Art. 294 TFUE defineşte cinci etape; două etape suplimentare sunt precizate la art. 297 TFUE.

Etapa propunerii. În temeiul procedurii legislative ordinare, Comisia dispune – cu excepţii minore – de dreptul exclusiv de a prezenta o propunere legislativă[90]. Această prerogativă (executivă) garantează Comisiei o putere semnificativă de stabilire a ordinii de zi. Tratatele protejează – parţial – această putere faţă de ingerinţele „externe", insistând că orice amendament pe care nu îl agreează Comisia impune unanimitate în Consiliu – ceea ce constituie un obstacol dificil de depăşit în procesul decizional[91].

Prima lectură. Propunerea Comisiei este transmisă Parlamentului European. Parlamentul hotărăşte cu o majoritate a voturilor exprimate[92], şi anume: majoritatea membrilor prezenţi fizic. El poate respinge propunerea[93], o poate aproba sau – ca o cale de mijloc – o poate modifica. Propunerea este transferată apoi Consiliului, care hotărăşte cu majoritatea calificată a membrilor săi[94]. Atunci când Consiliul este de acord cu poziţia Parlamentului, propunerea este adoptată în cadrul primei lecturi. În cazul în care nu este de acord, Consiliul este chemat să prezinte propria poziţie şi să o comunice, motivat, Parlamentului.

---

[89] Aceasta este partea a şasea – titlul I – capitolul 2 – secţiunea 2 – art. 294 TFUE.

[90] Art. 294 alin. (2) TFUE. Alin. (15) admite excepţii de la această regulă în cazurile precizate în tratate. Probabil cea mai semnificativă excepţie este precizată la art. 76 TFUE care se referă la măsuri legislative în domeniul cooperării poliţieneşti şi judiciare în materie penală.

[91] Art. 293 alin. (1) TFUE, precum şi art. 284 alin. (9) TFUE. În plus, până în etapa concilierii, Comisia poate modifica sau retrage în mod unilateral propunerea: art. 293 alin. (2) TFUE.

[92] Art. 294 alin. (3) TFUE nu dispune cu privire la regimul de vot în cadrul Parlamentului şi se aplică aşadar art. 231 TFUE: „Cu excepţia cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul European hotărăşte cu majoritatea voturilor exprimate. Cvorumul se stabileşte prin regulamentul de procedură".

[93] Această posibilitate nu este recunoscută în mod explicit prin textul art. 294 alin. (3) TFUE, ci este recunoscută prin art. 56 din Regulamentul de procedură al Parlamentului.

[94] Art. 294 alin. (4) şi alin. (5) TFUE nu precizează regimul de vot şi aşadar se aplică art. 16 (3) TUE: „Consiliul hotărăşte cu majoritate calificată, cu excepţia cazului în care tratatele dispun altfel".

A doua lectură. Propunerea (modificată) se află pentru a doua oară în curtea Parlamentului; iar Parlamentul are trei alegeri în privinţa modului cum să procedeze. Parlamentul poate aproba poziţia Consiliului cu o majoritate a voturilor exprimate[95]; sau o poate respinge cu majoritatea membrilor care îl compun[96]. Aprobarea este astfel mai uşoară decât respingerea (această tendinţă este consolidată prin asimilarea pasivităţii cu aprobarea[97]). Parlamentul are totuşi o a treia alegere: el poate propune, cu majoritatea membrilor care îl compun, modificări la poziţia Consiliului[98]. Propunerea amendată este transmisă Consiliului şi Comisiei (care trebuie să prezinte un aviz cu privire la modificări). Propunerea este transmisă astfel înapoi în curtea Consiliului, iar Consiliul are două posibilităţi. Atunci când aprobă toate (!) amendamentele Parlamentului, actul legislativ este adoptat[99] (Consiliul hotărăşte astfel cu majoritate calificată, în afara cazului în care Comisia nu este de acord cu unele modificări sugerate de Consiliu ori de Parlament[100]). Atunci când Consiliul nu poate aproba însă toate modificările Parlamentului, propunerea intră în etapa concilierii[101].

Etapa concilierii. Această etapă reprezintă ultima şansă pentru salvarea propunerii legislative. Odată ce acordul în cadrul legiuitorului „formal" s-a dovedit imposibil, ordinea juridică a Uniunii „delegă" unui comitet atribuţia elaborării unui „proiect comun". Acest comitet este denumit „comitet de conciliere"[102]. Mandatul comitetului este limitat la atingerea unui acord asupra unui text comun „pe baza poziţiilor Parlamentului şi ale Consiliului din a doua lectură"[103]. Acest comitet este

---

[95] Art. 294 alin. (7) lit. (a) TFUE.

[96] Art. 294 alin. (7) lit. (b) TFUE.

[97] Potrivit art. 294 alin. (7) lit. (a) TFUE - a doua variantă, în cazul în care Parlamentul nu hotărăşte în termen de trei luni, „actul respectiv se consideră adoptat cu formularea care corespunde poziţiei Consiliului".

[98] Art. 294 alin. (7) lit. (c) TFUE. Pentru o limitare (internă) a tipului de modificări care se pot face, a se vedea: art. 66 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Parlamentului. Prevederea dispune: „Amendamentele la poziţia Consiliului sunt admisibile numai în cazul în care sunt în conformitate cu dispoziţiile articolelor 156 şi 157 şi dacă au drept scop: (a) restabilirea totală sau parţială a poziţiei adoptate de Parlament în primă lectură, sau (b) ajungerea la un compromis între Consiliu şi Parlament, sau (c) modificarea elementelor poziţiei Consiliului care nu erau prevăzute de propunerea prezentată în primă lectură sau al căror conţinut era diferit şi care nu reprezintă o modificare semnificativă, în sensul articolului 59, sau (d) luarea în considerare a unui fapt sau a unei situaţii juridice noi, apărute după prima lectură. Decizia Preşedintelui privind admisibilitatea amendamentelor nu poate fi atacată".

[99] Art. 294 alin. (8) lit. (a) TFUE.

[100] Art. 294 alin. (9) TFUE.

[101] Art. 294 alin. (8) lit. (b) TFUE.

[102] Comitetul de conciliere nu este o comisie permanentă, ci o comisie *ad hoc*, care este „constituită în mod separat pentru fiecare propunere legislativă care impune concilierea" (Parlamentul European, Codecizia şi concilierea, la: www.europarl.europa.eu/code/information/guide_ro.pdf, 15).

[103] Art. 294 alin. (10) TFUE. Cu toate acestea, Curtea de Justiţie a fost flexibilă şi a admis comitetului de conciliere identificarea unui text comun care excede poziţiei comune ulterior celei de-a doua lecturi (a se vedea cauza C-344/04, *The Queen, la cererea formulată de International Air Transport Association şi alţii/Department of Transport*, ECR [2006], p. I-403, pct. 57-59: „[C]omitetul de conciliere, odată convocat, nu are misiunea de a ajunge la un acord asupra amendamentelor propuse de Parlament, ci, astfel precum rezultă din chiar textul articolului [294 TFUE], „de a ajunge la un acord asupra unui proiect comun" examinând poziţia comună adoptată de Consiliu, pe baza amendamentelor propuse de

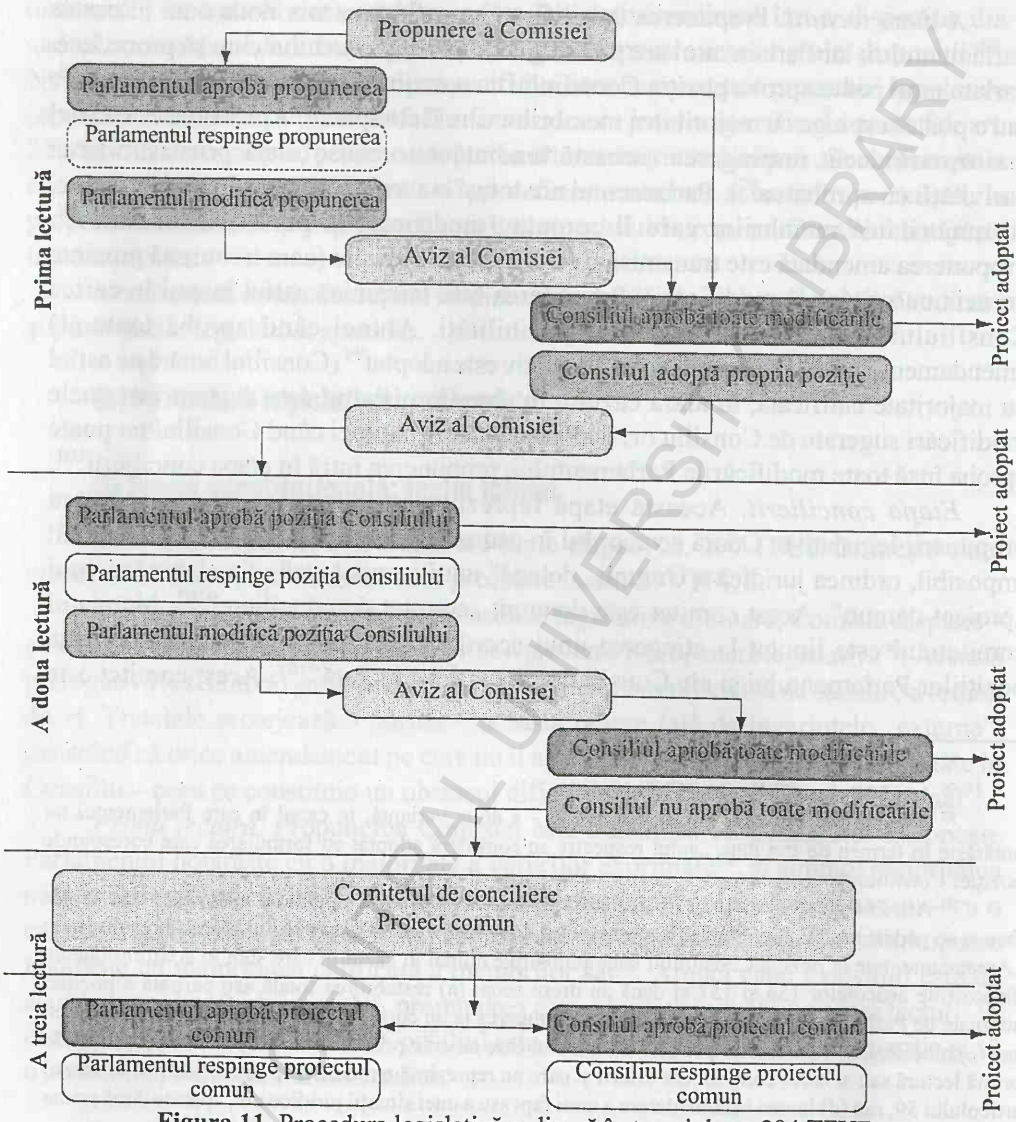

Figura 11. Procedura legislativă ordinară în temeiul art. 294 TFUE

Parlament. Textul articolului [294 TFUE1 nu include aşadar în sine nicio restricţie în privinţa conţinutului măsurilor reţinute care permit ajungerea la un acord asupra unui text comun. Recurgând la termenul „conciliere", autorii tratatului au intenţionat să dea un efect util procedurii reţinute şi să confere comitetului de conciliere o putere largă de apreciere. Reţinând un atare mod de soluţionare a dezacordului, aceştia au căutat în mod precis ca apropierea punctelor de vedere ale Parlamentului şi ale Consiliului să se facă pe baza unei examinări a tuturor aspectelor acestui dezacord, cu participarea activă a Comisiei Comunităţilor Europene la lucrările comitetului de conciliere, căreia îi revine sarcina să „ia toate iniţiativele necesare pentru promovarea unei apropieri între poziţiile Parlamentului [...] şi ale Consiliului". Din această perspectivă, ţinând cont de puterea de mediere astfel încredinţată Comisiei şi de libertatea de care dispun în final Parlamentul şi Consiliul de a agrea sau nu proiectul comun aprobat de comitetul de conciliere, articolul [294 TFUE] nu poate fi interpretat a limita, în principiu, puterea acelui comitet".

format din membri reprezentând Consiliul[104] şi dintr-un număr egal de membri reprezentând Parlamentul European[105] (Comisia participă „la" lucrările comitetului, însă nu este parte „a" comitetului. Funcţia sa este de a fi un simplu catalizator pentru conciliere[106]). Comitetul reprezintă astfel un „corp legislativ în miniatură"; iar, asemenea modelului său constituţional, comitetul hotărăşte (co-decide) cu o majoritate calificată a reprezentanţilor Consiliului şi cu o majoritate a reprezentanţilor trimişi de Parlament. Iar în cazul în care comitetul nu adoptă un text comun, propunerea legislativă este neadoptată. Atunci când comitetul a reuşit să aprobe un text comun, cel din urmă se întoarce la legiuitorul „formal" al Uniunii pentru o a treia lectură.

A treia lectură. Legiuitorul „formal" al Uniunii trebuie să aprobe textul comun (fără a avea puterea de a-l modifica). Parlamentul trebuie să aprobe textul comun cu majoritatea voturilor exprimate, pe când Consiliul trebuie să confirme textul cu majoritate calificată. Atunci când una dintre cele două camere nu aprobă propunerea făcută de comitetul de conciliere, propunerea este respinsă definitiv. Atunci când ambele camere aprobă textul, propunerea este adoptată şi trebuie doar semnată şi publicată.

Semnarea şi publicarea. Ultimele două etape înainte ca o propunere să devină lege sunt stabilite la art. 297 TFUE, care dispune: „Actele legislative adoptate în conformitate cu procedura legislativă ordinară se semnează de preşedintele Parlamentului European şi de preşedintele Consiliului"; ulterior, ele „se publică în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene"[107]. Cerinţa publicării este un element fundamental al societăţilor moderne guvernate de supremaţia legii. Doar actele legislative „publice" au forţă de lege. Ordinea juridică a Uniunii impune şi faptul că toate actele legislative „se motivează şi fac trimitere la propunerile, iniţiativele, recomandările, cererile sau avizele prevăzute în tratate"[108]. Această „obligaţie de motivare" formală poate fi supusă controlului jurisdicţional şi reprezintă un element specific al raţionalităţii legislative.

(ii) Practica constituţională: reuniuni tripartite [„trialoguri"] neoficiale

Textele constituţionale oferă frecvent doar un crochiu stilizat al raporturilor oficiale dintre instituţii. Iar acest tablou oficial trebuie colorat şi corectat cu practici constituţionale neoficiale. Aceasta este într-o – foarte – mare măsură situaţia textului constituţional care guvernează procedura legislativă ordinară. Statutul rudimentar al

[104] De regulă, reprezentantul permanent sau adjunctul său reprezintă miniştrii naţionali în Consiliu.

[105] Delegaţia parlamentară trebuie să reflecte componenţa politică oficială a Parlamentului (a se vedea art. 68 alin. (2) din Regulamentul de procedură al Parlamentului). Aceasta va include, de regulă, trei vicepreşedinţi responsabili pentru conciliere, raportorul şi preşedintele comisiei parlamentare competente.

[106] Art. 294 alin. (11) TFUE. Din punct de vedere formal, membrul Comisiei competent în domeniul propunerii legislative este cel care participă la comitetul de conciliere.

[107] Art. 297 alin. (1) TFUE. Pentru legislaţie, aceasta este seria „L".

[108] Art. 296 TFUE – al doilea paragraf.

textului constituțional este recunoscut – în mod timid – chiar de tratate[109], iar importanța practicilor neoficiale a fost admisă în mod explicit de instituțiile europene[110].

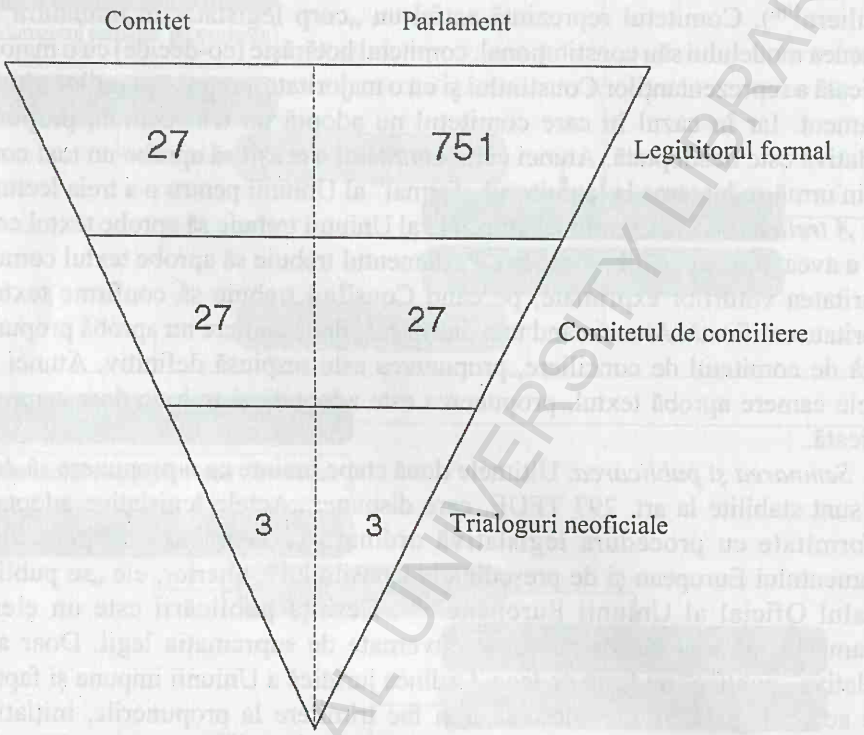

Figura 12. Diminuarea reprezentării democratice

Manifestarea principală a acestor mecanisme instituționale o constituie reuniunile tripartite („trialogurile"). Ele reunesc într-un „cadru neoficial" reprezentanți ai celor trei instituții[111]. Cine sunt reprezentanții respectivi ai celor trei instituții? Aceasta reprezintă un aspect care poate fi decis de către fiecare instituție. Pentru Parlament, vor fi asociați de regulă „raportorul" și președintele comisiei (permanente) responsabile. Pentru Consiliu, echipa sa de negociere a implicat în mod tradițional

[109] Art. 295 TFUE declară: „Parlamentul European, Consiliul și Comisia se consultă reciproc și organizează, de comun acord, condițiile cooperării lor. În acest scop, acestea pot, cu respectarea tratatelor, să încheie acorduri interinstituționale care pot avea un caracter obligatoriu".

[110] A se vedea „Declarația comună privind aspectele practice în cadrul procedurii de codecizie", JO C 134, 2007, p. 5. Potrivit par. 1 și 2: „Parlamentul European, Consiliul și Comisia, denumite în cele ce urmează în mod colectiv „instituțiile", observă că practica actuală, care implică discuții între Președinția Consiliului, Comisie și președinții comisiilor competente și/sau raportorii Parlamentului European, precum și între copreședinții Comitetului de conciliere și-a demonstrat eficacitatea. Instituțiile confirmă faptul că această practică, care s-a dezvoltat în toate etapele procedurii de codecizie, trebuie să fie încurajată în continuare. Instituțiile se angajează să își examineze metodele de lucru, astfel încât să utilizeze cu și mai multă eficiență toate posibilitățile oferite de procedura de codecizie prevăzută în [TFUE]".

[111] *Ibidem*, par. 8.

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

reprezentantul permanent al statului membru care deţine preşedinţia Consiliului, precum şi preşedintele grupului de lucru competent al Consiliului. Comisia va fi reprezentată de regulă de către o echipă de negociere condusă de către directorul general competent.

Care este misiunea trialogurilor instituţionale? Sistemul de trialoguri este conceput pentru a crea punţi neoficiale în cursul procedurii legislative oficiale care să deschidă „posibilităţi de a ajunge la un acord în prima sau în a doua lectură şi [să] contribui[e], de asemenea, la pregătirea lucrărilor Comitetului de conciliere"[112]. Trialogurile pot fi organizate astfel „în toate etapele procedurii [ordinare]"[113]. Într-adevăr, o „declaraţie comună" a instituţiilor Uniunii conţine angajamentele respective pentru fiecare etapă procedurală. În vederea facilitării unui acord oficial în cadrul legiuitorului Uniunii în cursul primei lecturi, acordurile neoficiale între reprezentanţii instituţiilor vor fi transmise Parlamentului sau, respectiv, Consiliului[114]. Aceeaşi este situaţia în egală măsură pentru a doua lectură[115], precum şi pentru etapa concilierii[116]. Strategia caracterului neoficial s-a dovedit extrem de reuşită[117]. Or, există probleme constituţionale serioase. Nu ar trebui să fie admis ca trialogurile neoficiale să scurtcircuiteze procedura legislativă oficială. Dacă s-ar întâmpla aceasta, deliberarea democratică în cadrul unei Uniuni Europene acceptabil de reprezentativă ar fi înlocuită prin guvernarea neoficială a unei duzini de reprezentanţi ai celor trei instituţii. Şi, într-adevăr, deficitul democratic al Uniunii nu ar rezida în structura *oficială* a legiuitorului Uniunii, ci în ocolirea *neoficială* a sa.

(b) Procedurile legislative „speciale"

Pe lângă procedura legislativă ordinară, tratatele recunosc trei proceduri legislative speciale. Spre deosebire de procedura ordinară, aici actul Uniunii nu va fi rezultatul unei „adoptări comune" a Parlamentului European şi a Consiliului. El va fi adoptat de către *una* dintre cele două instituţii. În prima variantă a art. 289 alin. (2) TFUE, aceasta va fi Parlamentul; or, tratatele impun aici în general „acordul" Consiliului. În a doua variantă a art. 289 alin. (2) TFUE, Consiliul va adopta actul legislativ; or, tratatele impun aici fie „acordul", fie „consultarea" Parlamentului. Primele două proceduri speciale pot fi caracterizate ca „procedura de acord", a treia procedură specială poate fi denumită ca „procedura de consultare".

---

[112] *Ibidem*, par. 7.

[113] *Ibidem*, par. 8.

[114] *Ibidem*, par. 14: „Atunci când se ajunge la un acord prin negocieri informale în cadrul trialogurilor, preşedintele Coreper transmite, într-o scrisoare adresată preşedintelui comisiei parlamentare competente, detaliile privind conţinutul acordului, sub forma unor amendamente la propunerea Comisiei. Scrisoarea în cauză indică disponibilitatea Consiliului de a accepta acordul respectiv, sub rezerva verificării din punct de vedere juridic şi lingvistic, în cazul în care acesta este confirmat prin vot în şedinţă plenară. O copie a scrisorii este transmisă Comisiei". Pentru obligaţia inversă, a se vedea *ibidem*, par. 18.

[115] *Ibidem*, par. 23.

[116] *Ibidem*, par. 24-25.

[117] Potrivit Parlamentului European, Codecizia şi concilierea (supra n. 102), 14, în perioada dintre 2004 şi 2009, 72% din actele legislative au fost convenite în cadrul primei lecturi şi 23% în a doua lectură. Aceasta lasă adoptării prin conciliere şi prin a treia lectură doar 5% din acte.

Care sunt trăsăturile „procedurii de acord" şi ale „procedurii de consultare"? Cea dintâi impune unei instituţii să îşi dea acordul pentru propunerea legislativă a celeilalte. Acordul este mai puţin decât codecizia, întrucât doar instituţia dominantă va putea stabili conţinutul material al propunerii. Instituţia nedominantă are de ales. Însă această putere de veto este încă – mult – mai puternică decât simpla consultare. Pe când Curtea a recunoscut că, deşi consultarea este un „factor esenţial în echilibrul instituţional avut în vedere de tratat"[118], aceasta este totuşi o simplă „formalitate"[119]. Obligaţia formală de consultare nu va însemna că instituţia care adoptă actul trebuie să ţină cont de părerile pe fond ale celeilalte [instituţii][120].

4. Principiul subsidiarităţii

Subsidiaritatea – calitatea de a fi „subsidiar" – derivă din „*subsidium*". Noţiunea din limba latină a evoluat în context militar. Ea a reprezentat o „asistenţă" sau un „ajutor" care rămânea în plan secund. În sens figurat, o entitate este subsidiară atunci când oferă un „subsidiu" – o asistenţă cu importanţă subordonată sau secundară. În filosofia politică, principiul subsidiarităţii a ajuns să reprezinte ideea potrivit căreia „o autoritate centrală ar trebui să aibă o funcţie subsidiară, realizând doar acele misiuni care nu pot fi îndeplinite în mod eficace la un nivel mai imediat sau local"[121]. Principiul are astfel un aspect pozitiv şi un aspect negativ[122]. În sens pozitiv, el încurajează „asociaţiile mari" să asiste pe cele mai mici, atunci când ele au nevoie de ajutor; iar, în sens negativ, el descurajează „încredinţarea către o asociaţie mai mare sau mai înaltă a ceea ce pot realiza organizaţiile mai mici sau subordonate". Acest caracter dual a fost cel care a dat principiului subsidiarităţii caracterul său „similar lui Janus"[123].

Când a devenit principiul subsidiarităţii principiu constituţional al Uniunii Europene? Principiul subsidiarităţii a ieşit la iveală în 1975[124], însă el a găsit expresia oficială în contextul politicii Uniunii de mediu doar ulterior Actului Unic European (1986)[125]. Tratatul de la Maastricht privind Uniunea Europeană (1992) a ridicat în

---

[118] Cauza 138/79, *Roquette Frères/Consiliul* (*izoglucoză*), ECR [1980], p. 3333, pct. 33.

[119] „Formalitatea" impune încă obligaţia Consiliului de a aştepta până la prezentarea de Parlament a avizului său (a se vedea *ibidem* [pct. 34]): „Trebuie precizat, în această privinţă, că respectarea acestei cerinţe implică exprimarea de către Parlament a opiniei sale. Nu se poate considera că cerinţa este îndeplinită printr-o simplă cerere de aviz din partea Consiliului". Cu privire la acest aspect, a se vedea şi: cauza C-65/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1995], p. I-643. Această cauză a subliniat totuşi şi limitările implicite ale prerogativei Parlamentului (*ibidem*, pct. 27-28).

[120] Aceasta a fost confirmată în cauza C-417/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1185, în special pct. 10-11.

[121] *Oxford English Dictionary*: „subsidiary" şi „subsidiarity".

[122] C. Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union* (Nomos, 1999), 26.

[123] V. Constantinesco, „Who's Afraid of Subsidiarity?", *YEL*, vol. 11, 1991, 33, la 35.

[124] Pentru o genealogie detaliată privind textul principiului subsidiarităţii în ordinea juridică europeană, a se vedea Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 56), 247 şi urm.

[125] Nou (la acea dată) introdusul art. 130 r alin. (4) CEE limita legislaţia comunitară de mediu la acele acţiuni ale căror obiective puteau fi „îndeplinite mai bine la nivel comunitar decât la nivelul statelor membre luate individual".

sfârşit principiul subsidiarităţii dincolo de limitele sale din domeniul mediului. El a devenit un principiu constituţional general al Uniunii Europene. Tratatul privind Uniunea Europeană îl defineşte în prezent la art. 5, al cărui alin. (3) dispune: „În temeiul principiului subsidiarităţii, în domeniile care nu sunt de competenţa sa exclusivă, Uniunea intervine numai dacă şi în măsura în care obiectivele acţiunii preconizate nu pot fi realizate în mod satisfăcător de statele membre nici la nivel central, nici la nivel regional şi local, dar datorită dimensiunilor şi efectelor acţiunii preconizate pot fi realizate mai bine la nivelul Uniunii".

Definiţia clarifică faptul că subsidiaritatea ar trebui să se aplice doar în cadrul competenţelor neexclusive şi confirmă astfel că principiul european al subsidiarităţii este un principiu al federalismului *de cooperare*[126]. Definiţia subsidiarităţii din tratat recunoaşte *două* criterii. Primul poate fi denumit *criteriul insuficienţei naţionale*. Uniunea ar putea acţiona doar atunci când obiectivele acţiunii propuse nu ar putea fi realizate în mod suficient de statele membre (la nivel central sau regional). Acesta pare a fi un standard absolut. Cum ar putea fi însă pus în balanţă acest criteriu cu al doilea criteriu din art. 5 alin. (3) TUE? Acel criteriu este un criteriu al eficienţei comparative. Uniunea nu ar trebui să acţioneze decât dacă poate realiza *mai bine* obiectivele acţiunii propuse. Combinarea acestor două criterii va însemna că Uniunea nu ar fi abilitată să acţioneze atunci când ea se află – în termeni relativi – într-o poziţie mai bună pentru a aborda o problemă socială, însă atunci când statele membre ar putea realiza încă – în termeni absoluţi – rezultatul dorit? Şi mai rău, formularea „dacă şi în măsura" a oferit potenţial *două* versiuni ale principiului subsidiarităţii. Prima versiune se concentrează asupra întrebării „dacă", ridicând întrebarea *dacă* Uniunea ar trebui să acţioneze. Aceasta a fost definită ca principiul subsidiarităţii *în sens restrâns*. A doua versiune se concentrează asupra întrebării „în măsura", ridicând întrebarea *cum* ar trebui să acţioneze Uniunea. Aceasta a fost menţionată ca principiul subsidiarităţii *în sens larg*[127].

Formularea art. 5 alin. (3) TUE constituie într-adevăr o deficienţă de text. În ultimele două decenii, au evoluat două abordări – paralele – pentru a da sens principiului subsidiarităţii. Prima abordare se concentrează asupra garanţiilor politice ale federalismului. A doua abordare se axează asupra subsidiarităţii în calitate de standard jurisdicţional obiectiv.

(a) Standardul procedural: subsidiaritatea în calitate de garanţie politică a federalismului

În pofida prezenţei în literatură[128], principiul subsidiarităţii a rămas un principiu subsidiar al constituţionalismului european. Motivul pentru această existenţă confuză

[126] Cu privire la înţelesul acestei noţiuni, a se vedea: Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 56).

[127] K. Lenaerts, „The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism", în *Fordham International Law Journal*, vol. 17, 1994, 846, la 875.

[128] Din literatura – abundentă – a se vedea doar: G. Berman, „Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", în *Columbia Law Review*, vol. 94,

a fost absența contururilor sale conceptuale. Dacă subsidiaritatea a însemnat orice pentru oricine, cum ar trebui să o aplice Uniunea? În vederea restrângerii acestei incertitudini semantice, clarificări constituționale au încercat să „proceduralizeze" principiul. Această încercare de a dezvolta subsidiaritatea într-o garanție politică a federalismului poate fi observată în Protocolul (nr. 2) „privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității". Important, protocolul se aplică doar „proiectelor de acte legislative"[129], și anume: actelor care urmează a fi adoptate în temeiul procedurii legislative ordinare sau al unei proceduri legislative speciale[130].

Protocolul urmărește să instituie un „sistem de supraveghere" a aplicării principiului. Fiecare instituție a Uniunii este chemată să asigure respectarea constantă a principiului subsidiarității[131]. Iar aceasta înseamnă în special că ele trebuie să transmită parlamentelor naționale proiectele de acte legislative[132]. Aceste proiecte de acte legislative trebuie „motivate" în raport cu principiile subsidiarității și proporționalității[133]. Această obligație (procedurală) de motivare este definită după cum urmează: „Orice proiect de act legislativ ar trebui să cuprindă o fișă detaliată care să permită evaluarea conformității cu principiile subsidiarității și proporționalității. Fișa menționată anterior ar trebui să cuprindă elemente care să permită evaluarea impactului financiar al proiectului în cauză și, în cazul unei directive, evaluarea implicațiilor acesteia asupra reglementărilor care urmează să fie puse în aplicare de statele membre, inclusiv asupra legislației regionale, după caz. Motivele care conduc la concluzia că un obiectiv al Uniunii poate fi realizat mai bine la nivelul Uniunii se bazează pe indicatori calitativi și, ori de câte ori este posibil, pe indicatori cantitativi. Proiectele de acte legislative au în vedere necesitatea de a proceda astfel încât orice obligație, financiară sau administrativă, care revine Uniunii, guvernelor naționale, autorităților regionale sau locale, operatorilor economici și cetățenilor să fie cât mai redusă posibil și proporțională cu obiectivul urmărit"[134].

1994, 331; N. Bernard, „The Future of European Economic Law in the Light of the Principle of Subsidiarity", CML Rev, vol. 33, 1996, 633; G. de Búrca, „Reappraising Subsidiarity Significance after Amsterdam", *Harvard Jean Monnet Working Paper* 1999/07; D. Z. Cass, „The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community", CML Rev, vol. 29, 1992, 1107; V. Constantinesco, „Who's Afraid of Subsidiarity?" (supra n. 123); G. Davies, „Subsidiarity: The Wrong Idea, in the Wrong Place, at the Wrong Time", CML Rev, vol. 43, 2006, 63; A. Estella, *The EU Principle of Subsidiarity and its Critique* (Oxford University Press, 2002); K. Lenaerts și P. van Ypersele, „Le principe de subsidiarité et son contexte: Étude de l'article 3B du traité CE", *Cahier de droit européen*, vol. 30, 1994, 3; T. Schilling, „A New Dimension of Subsidiarity: Subsidiarity as a Rule and a Principle", YEL, vol. 14, 1994, 203; A. G. Toth, „The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty", CML Rev, vol. 29, 1992, 1079.

[129] Art. 3 din Protocolul (nr. 2) „privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității".

[130] Aceasta nu va înseamnă totuși că principiul jurisdicțional al subsidiarității nu se aplică altor tipuri de acte. Cu privire la aplicarea principiului subsidiarității la acte executive, a se vedea: capitolul 7 – secțiunea 3 lit. (b) infra.

[131] Art. 1 din protocol.

[132] *Ibidem*, art. 4.

[133] *Ibidem*, art. 5.

[134] *Ibidem*.

În ce mod este pusă însă în executare această obligaţie? O soluţie ar indica Curtea Europeană[135]; or, protocolul preferă o a doua soluţie: implicarea activă a parlamentelor naţionale în procedura legislativă a Uniunii Europene[136]. Autorii Tratatului de la Lisabona au sperat că această idee ar împuşca doi iepuri dintr-o dată. Implicarea procedurală a parlamentelor naţionale a promis consolidarea garanţiilor federală şi democratică în cadrul Europei.

Însă, în cazul în care parlamentele naţionale ar trebui să fie „gardienii subsidiarităţii" în Uniune[137], ar dispune ele de un drept de veto (soluţia constituţională riguroasă) sau doar de un drept de supraveghere (soluţia constituţională flexibilă)? Potrivit Protocolului privind subsidiaritatea, fiecare parlament naţional poate prezenta un aviz motivat în termen de opt săptămâni, în care să precizeze de ce consideră că un proiect de act legislativ european nu este conform cu principiul subsidiarităţii[138]. Fiecare parlament dispune astfel de două voturi[139]. În cazul în care voturile negative reprezintă o treime din totalul voturilor atribuite parlamentelor naţionale, proiectul Uniunii Europene trebuie „reexaminat". Acesta este denumit mecanismul „cartonaşului galben", în măsura în care legiuitorul Uniunii „poate hotărî fie să menţină proiectul, fie să îl modifice, fie să îl retragă"[140]. Mecanismul cartonaşului galben este întrucâtva consolidat în privinţa propunerilor în temeiul procedurii legislative ordinare; deşi, aici, doar o majoritate a voturilor atribuite parlamentelor naţionale îl va declanşa[141]. În temeiul acestui mecanism al „cartonaşului portocaliu", justificarea Comisiei pentru menţinerea propunerii, precum şi avizele motivate ale parlamentelor naţionale vor fi transmise legiuitorului unional, care trebuie să aprecieze dacă propunerea este compatibilă cu principiul subsidiarităţii. Propunerea este respinsă atunci când una dintre camerele sale * consideră că propunerea încalcă principiul subsidiarităţii[142]. Deşi această măsură uşurează întrucâtva posibilitatea Parlamentului European să respingă o propunere legislativă pe motive de subsidiaritate, ea ar putea face mai

---

[135] *Ibidem*, art. 8: „Curtea de Justiţie a Uniunii Europene este competentă să se pronunţe cu privire la acţiunile referitoare la încălcarea principiului subsidiarităţii de către un act legislativ, formulate, în conformitate cu normele prevăzute la articolul 263 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, de un stat membru sau transmise de acesta în conformitate cu dreptul său intern în numele parlamentului său naţional sau al unei camere a acestuia". Pentru o discuţie a poziţiei de deferenţă a Curţii, a se vedea secţiunea 4 lit. (b) infra.

[136] Această funcţie este recunoscută la art. 12 lit. (b) TUE, care cere parlamentelor naţionale să contribuie la buna funcţionare a Uniunii „prin respectarea principiului subsidiarităţii în conformitate cu procedurile prevăzute în Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii".

[137] I. Cooper, „The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU", în *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, 2006, 281.

[138] Art. 6 din Protocolul (nr. 2) „privind aplicarea principiilor subsidiarităţii şi proporţionalităţii".

[139] *Ibidem*, art. 7 alin. (1).

[140] *Ibidem*, art. 7 alin. (2). Pragul este redus la un sfert în privinţa legislaţiei europene din spaţiul de libertate, securitate şi justiţie.

[141] *Ibidem*, art. 7 alin. (3).

* Ale legiuitorului unional (i.e. Parlamentul sau Consiliul) [n.t.].

[142] *Ibidem*, art. 7 alin. (3) lit. (b): „în cazul în care, cu o majoritate de 55 % a membrilor Consiliului sau cu o majoritate a voturilor exprimate în Parlamentul European, organul legislativ consideră că propunerea legislativă nu este compatibilă cu principiul subsidiarităţii, aceasta nu va mai fi examinată".

dificilă – în mod paradoxal – blocarea unei propuneri de Consiliu pe temeiul subsidiarității, în comparație cu temeiul nemotivării pe fond a unei propuneri[143].

Protocolul privind subsidiaritatea a respins ideea unui mecanism al „cartonașului roșu". A fost deplânsă această respingere. Se afirmă că garanțiile procedurale propuse „adaugă foarte puțin" la controlul federal asupra legiuitorului unional[144]. Alții au salutat – pe bună dreptate – faptul că mecanismul subsidiarității va lăsa decizia politică de adoptare a actului legislativ în cele din urmă legiuitorului european. „Să se acorde parlamentelor naționale ceea ce ar echivala cu un veto asupra propunerilor ar fi incompatibil cu independența protejată constituțional a Comisiei"[145]. „O putere de veto acordată parlamentelor naționale ar denatura distribuirea corespunzătoare a puterii și responsabilității în sistemul complex, însă remarcabil de reușit al regimului politic transnațional al UE, cedând prea mult controlului statului"[146]. Într-adevăr, transformarea parlamentelor naționale în „co-legiuitori" în adoptarea dreptului european ar fi agravat „întrepătrunderea politică" a nivelului european și a celui național și ar fi adâncit prin aceasta capcanele procesului comun de decizie[147]. Trebuie salutată astfel respingerea soluției riguroase privind vetoul. Soluția constituțională flexibilă va permite într-adevăr parlamentelor naționale să canalizeze controlul lor acolo unde el poate fi cel mai util și eficace: asupra guvernelor naționale ale fiecăruia.

(b) Standardul material: subsidiaritatea în calitate de garanție jurisdicțională a federalismului

Orice înțeles material al principiului subsidiarității este de resortul Curții de Justiție a Uniunii Europene. Cum a definit Curtea raportul dintre criteriul insuficienței naționale și criteriul eficacității comparative? Curtea a favorizat înțelesul restrâns sau înțelesul larg al subsidiarității?

Există surprinzător de puține hotărâri care abordează principiul subsidiarității. În [cauza] *Regatul Unit/Consiliul* (*timpul de lucru*)[148], Regatul Unit a cerut anularea Directivei privind timpul de lucru. Reclamanta a susținut „că organul legislativ

[143] Pentru o analiză a acestui aspect, a se vedea G. Barrett, „„The King is Dead, Long live the King": the Recasting by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty concerning National Parliaments", EL Rev, vol. 33, 2008, 66, la 80-81. În lumina pragului de vot, „pare corect să se prezică faptul că blocarea propunerilor legislative în temeiul art. 7 alin. (2) este de natură să constituie o situație excepțională și neobișnuită".

[144] A se vedea Camera Comunelor, Comisia pentru control european [European Scrutiny Committee] (Thirty-third Report: 2001-02): „Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty", www.parliament.the-stationery-office.com/pa/cm200708/cmselect/cmeuleg/563/563.pdf, par. 35.

[145] A. Dashwood, „The Relationship between the Member States and the European Union/ Community", CML Rev, vol. 41, 2004, 355, la 369.

[146] S. Weatherill, „Using National Parliaments to Improve Scrutiny of the Limits of EU Action", EL Rev, vol. 28, 2003, 909, la 912.

[147] Cu privire la noțiunea și insuficiențele „întrepătrunderii politice" (*Politikverflechtung*), a se vedea: F. Scharpf, „The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", în *Public Administration*, nr. 66, 1988, 239.

[148] Cauza C-84/94 (supra n. 13).

[unional] nu a efectuat nici o examinare completă, nici o demonstraţie satisfăcătoare cu privire la chestiunea de a şti dacă acest domeniu prezenta aspecte transnaţionale care nu puteau fi reglementate în mod corespunzător prin măsuri naţionale, dacă astfel de măsuri ar fi fost incompatibile cu cerinţele [tratatelor] sau dacă acestea ar fi adus atingere în mod semnificativ intereselor statelor membre şi, în sfârşit, dacă o acţiune efectuată la nivel [european] presupunea avantaje evidente în raport cu o acţiune efectuată la nivelul statelor membre". Principiul subsidiarităţii „nu ar permite adoptarea unei directive formulate într-un mod la fel de general şi imperativ ca directiva în litigiu, având în vedere că domeniul de aplicare şi natura reglementării timpului de lucru ar varia foarte mult de la un stat membru la altul"[149].

Cum a răspuns Curtea? Curtea a oferit o interpretare a subsidiarităţii care de atunci a structurat viziunea jurisdicţională asupra principiului.

„Din moment ce Consiliul a constatat necesitatea îmbunătăţirii nivelului existent al protecţiei securităţii şi sănătăţii lucrătorilor şi a armonizării, în consecinţă, a condiţiilor existente în acest domeniu, îndeplinirea unui astfel de obiectiv prin intermediul unor cerinţe minime presupune în mod necesar o acţiune de anvergură [unională] care, de altfel, lasă statelor membre, precum în speţă, într-o mare măsură, responsabilitatea adoptării normelor de aplicare necesare. În ceea ce priveşte argumentul conform căruia Consiliul nu putea să adopte în mod valabil măsuri la fel de generale şi obligatorii precum cele care fac obiectul directivei, acesta urmează să fie examinat în continuare în cadrul motivului întemeiat pe încălcarea principiului proporţionalităţii"[150].

Această definiţie jurisdicţională conţinea două alegeri fundamentale. În primul rând, Curtea a presupus că, atunci când Uniunea decidea să „armonizeze" legislaţia naţională, acel obiectiv presupunea cu necesitate legislaţie a Uniunii. Acest punct de vedere răspunde criteriului insuficienţei naţionale cu o tautologie eronată: doar Uniunea poate armoniza legislaţia şi, în consecinţă, statele membre au picat deja primul test. Presupunând însă că aspectul „dacă" al acţiunii europene fusese stabilit în sens afirmativ, putea dreptul european merge „atât de departe" precum procedase? Aceasta a fost a doua alegere crucială a Curţii. Ea s-a pronunţat împotriva ideii de subsidiaritate într-un sens larg. În loc să analizeze intensitatea legii europene în temeiul art. 5 alin. (3) TUE, ea a ales să o controleze sub auspiciile principiului proporţionalităţii în temeiul art. 5 alin. (4) TUE. Aici Curtea a realizat o a treia alegere importantă. Analizând proporţionalitatea legii europene, ea a reţinut că „trebuie să i se acorde Consiliului o largă putere de apreciere în ceea ce priveşte un domeniu care, precum în speţă, presupune, din partea organului legislativ, alegeri de politică socială şi în care i se solicită să efectueze aprecieri complexe. În consecinţă, controlul jurisdicţional al exercitării unei astfel de competenţe trebuie să se limiteze la a examina dacă există o eroare vădită sau un abuz de putere sau dacă instituţia respectivă nu a depăşit în mod

[149] *Ibidem*, pct. 46.
[150] *Ibidem*, pct. 47.
[151] *Ibidem*, pct. 58.

evident limitele puterii sale de apreciere"[151]. Curtea ar recurge astfel la un grad redus de control jurisdicțional[152].

În jurisprudența ulterioară, Curtea a extras o a patra concluzie – procedurală – din prima și din a treia alegere. În [cauza] *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*sisteme de garantare a depozitelor*)[153], guvernul german a susținut că actul Uniunii încălca obligația *procedurală* de motivare[154]. Legea europeană nu explicase modul în care era compatibilă cu principiul subsidiarității; iar Germania a insistat că „instituțiile [unionale] trebuie să precizeze în detaliu motivele pentru care [Uniunea] este singura abilitată să acționeze în domeniul în cauză, statele membre fiind excluse". „În speță, directiva nu precizează nici în ce privință nu au putut fi atinse obiectivele, în mod suficient, printr-o acțiune întreprinsă la nivelul statelor membre, nici motivele care pledau în favoarea unei acțiuni [unionale]"[155].

Curtea a expediat succint acea acuzație. Examinând considerentele legii europene, Curtea a constatat că legiuitorul unional a „luat în considerare" principiul subsidiarității. Considerând acțiunile anterioare ale statelor membre ca fiind insuficiente, legiuitorul european a constatat că era indispensabil să asigure un nivel minim al armonizării. Aceasta a fost suficient pentru îndeplinirea obligațiilor procedurale în temeiul examinării subsidiarității[156]. A fost într-adevăr un prag explicativ *redus*.

Prima, a treia și a patra alegere au fost confirmate în jurisprudența ulterioară. Concentrându-se asupra criteriului insuficienței naționale, Curtea a minimalizat criteriul eficacității comparative[157]. Ea nu a cercetat avantaje calitative sau cantitative ale legislației europene[158], ci a confirmat testul său al erorii vădite, lăsând astfel subsidiaritatea pentru garanțiile politice ale federalismului[159]. Aceasta este reflectată

[152] Cu privire la evoluția standardului de control jurisdicțional pentru actele Uniunii în acest context, a se vedea: G. de Búrca, „The Principle of Proportionality and its Application in EC Law", YEL, vol. 13, 1993, 105.

[153] Cauza C-233/94, *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*sisteme de garantare a depozitelor*), ECR [1997], p. I-2405.

[154] Cu privire la obligația de motivare, a se vedea: secțiunea 3 supra. Germania a evidențiat în mod explicit că această dispoziție – iar nu principiul subsidiarității ca atare – era cea despre care susținea că fusese încălcată (*ibidem*, pct. 24).

[155] *Ibidem*, pct. 23.

[156] *Ibidem*, pct. 26-28.

[157] A se vedea cauza C-491/01, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd și Imperial Tobacco Ltd și alții* (supra n. 33), pct. 181-183: „[D]irectiva are ca obiectiv eliminarea obstacolelor rezultate din neconcordanțele care persistă între actele cu putere de lege și actele administrative ale statelor membre în materie de fabricare, prezentare și vânzare a produselor din tutun, asigurând, în același timp, în conformitate cu articolul [114] alineatul (3) [TFUE], un nivel înalt de protecție a sănătății. Un astfel de obiectiv nu poate fi realizat în mod satisfăcător printr-o acțiune întreprinsă numai la nivelul statelor membre și presupune o acțiune la nivel [european], astfel cum o demonstrează evoluția eterogenă a legislațiilor naționale în speță"; precum și: cauza C-377/98, *Țările de Jos/Parlamentul și Consiliul* (supra n. 31), pct. 32; cauza C-103/01, *Comisia/Germania*, ECR [2003], p. I-5369, pct. 46-47; precum și cauzele conexate C-154 & 155/04, *The Queen, ex parte National Association of Health Stores și alții /Secretary of State for Health*, ECR [2005], p. I-6451, pct.104-108.

[158] A se vedea art. 5, Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității.

[159] A se vedea cauza C-233/94, *Germania/Parlamentul* (supra n. 153), pct. 56; precum și: cauza C-110/03, *Belgia/Comisia*, ECR [2005], p. I-2801, pct. 68.

prin standardul redus al justificării, impus legiuitorului unional[160]. Curtea a rămas, în schimb, ambiguă în privinţa celei de-a doua alegeri. Deşi, în anumite situaţii, ea a încorporat aspectul intensităţii în analiza pe care a făcut-o subsidiarităţii[161], o altă jurisprudenţă a păstrat la distanţă principiile subsidiarităţii şi proporţionalităţii[162].

Care este aici opţiunea mai bună? S-a susţinut că subsidiaritatea ar trebui înţeleasă „într-un sens mai larg"[163]. Este posibil într-adevăr să se reducă subsidiaritatea la „dacă" Uniunea ar trebui să exercite una dintre competenţele sale. Distincţia dintre „competenţă" şi „subsidiaritate" – între art. 5 alin. (2) şi art. 5 alin. (3) TUE – va avea sens doar în cazul în care principiul subsidiarităţii se concentrează asupra aspectului „dacă" al *actului particular în cauză*. Însă aspecte „dacă" şi „cum" ale acţiunii specifice se află într-o legătură inerentă. Principiul subsidiarităţii se va întreba astfel *dacă* legiuitorul european a restricţionat *în mod inutil* autonomia naţională. O analiză a subsidiarităţii care nu va pune în cauză proporţionalitatea *federală* a unei legi europene este susceptibilă să rămână un formalism gol. Subsidiaritatea înţeleasă în mod corespunzător este proporţionalitatea federală[164]. Pentru a da înţeles material subsidiarităţii, Curtea ar trebui să analizeze aşadar aspectul „în măsura în care", în cadrul analizei sale privind subsidiaritatea.

Concluzie

Uniunea nu este stat suveran. Competenţele sale legislative sunt competenţe „enumerate" care sunt „atribuite" prin tratatele europene. Majoritatea competenţelor legislative ale Uniunii sunt răspândite în partea a treia a Tratatului privind funcţionarea Uniunii Europene. În fiecare dintre domeniile sale politice, Uniunii îi este atribuită de regulă o competenţă specifică. Competenţa sa este astfel limitată în mod tematic; or, precum am văzut mai sus, legiuitorul Uniunii a recurs pe scară largă la puterile sale prin interpretarea lor teleologică. În trecut, Uniunea şi-a utilizat de asemenea în mod extins competenţele sale generale. Art. 114 şi 352 TFUE acordă Uniunii două competenţe legislative care afectează orizontal domeniile sale materiale de politică.

---

[160] A se vedea cauza C-377/98, *Ţările de Jos/Parlamentul şi Consiliul* (supra n. 31), pct. 33: „În ceea ce priveşte respectarea principiului subsidiarităţii, aceasta este implicită, în mod necesar, în al cincilea, al şaselea şi al şaptelea considerent din directivă, care constată că, în absenţa unei intervenţii [europene], evoluţia legislaţiilor şi practicilor naţionale împiedică buna funcţionare a pieţei interne. Astfel, directiva pare suficient de motivată în această privinţă".

[161] În cauza C-491/01, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte British American Tobacco (Investments) Ltd şi Imperial Tobacco şi alţii* (supra n. 33), Curtea a identificat „intensitatea acţiunii întreprinse de [Uniune]" cu principiul subsidiarităţii, iar nu cu principiul proporţionalităţii (supra n. 157, pct. 184). Această asimilare a subsidiarităţii *sensu lato* poate fi observată şi în cauza C-55/06, *Arcor/Germania*, Rep. 2008. p. I-2931, unde Curtea a identificat principiul subsidiarităţii cu ideea conform căreia „statele membre păstrează posibilitatea de a stabili normele specifice în domeniul respectiv" (*ibidem*, pct. 144).

[162] A se vedea cauza C-84/94, *Regatul Unit/Consiliul* (*Directiva privind timpul de lucru*) (supra n. 13); precum şi: cauza C-103/01, *Comisia/Germania* (supra n. 157), pct. 48.

[163] Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 56), 263 şi urm.

[164] Cu privire la principiul – liberal – al proporţionalităţii, a se vedea: capitolul 8 – secţiunea 1 lit. (b) pct. (ii) infra.

În forma lor cea mai spectaculoasă, ele au permis Uniunii să elaboreze politici care nu erau menţionate în mod explicit în tratate.

Nu toate competenţele legislative ale Uniunii oferă totuşi aceeaşi forţă juridică. Ordinea juridică a Uniunii recunoaşte varii categorii de competenţe. Tratatele disting astfel între competenţe exclusive, partajate, de coordonare şi complementare. Fiecare categorie de competenţe distribuie constituţional puterea între Uniune şi statele membre. În cadrul competenţelor sale exclusive, Uniunea este competentă în mod exclusiv să legifereze; în timp ce, în temeiul competenţelor neexclusive, ea împarte puterea sa cu statele membre. Am văzut mai sus că operaţiunea codificării categoriilor de competenţe, realizată la Lisabona, este departe de a fi perfectă. Din nefericire, tratatele nu prezintă principii clare pentru ordinea federală de competenţe a Uniunii Europene[165]. Cea mai mare dezamăgire pentru iubitorii logicii constituţionale este existenţa unor „cocteiluri de competenţe", şi anume: titluri de politică care „amestecă" varii categorii de competenţe[166]. Aceste domenii „mixte" de politici subminează ideea unei diviziuni (mai) clare a competenţelor între Uniune şi statele sale membre. Una dintre cele mai rele mostre de dedublare de personalitate în privinţa competenţelor Uniunii este art. 153 TFUE – temei juridic în interiorul titlului X privind „politica socială"[167].

Competenţa în materia politicii sociale art. 153 TFUE

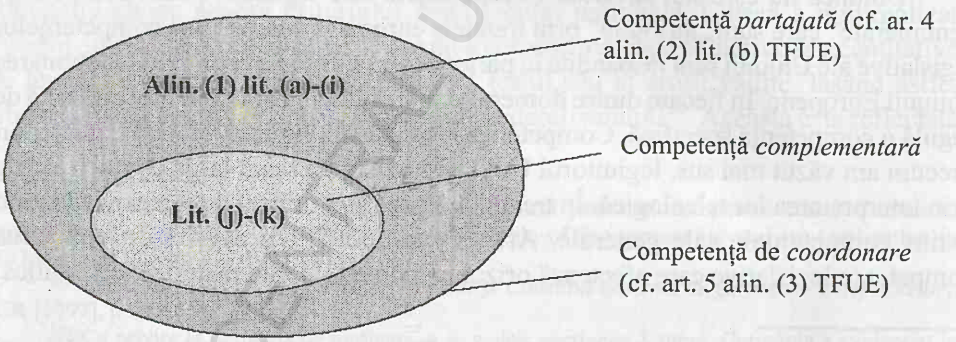

Figura 13. Structura competenţei în materia politicii sociale

[165] Schütze, „Lisbon and the Federal Order of Competences" (supra n. 78), 721.

[166] Pentru aceste domenii politice „mixte", Grupul de lucru privind „competenţele complementare" propusese un test al „centrului de gravitaţie". Atunci când un domeniu politic permitea în general adoptarea de măsuri de sprijinire şi doar în mod excepţional măsuri legislative, el ar fi clasificat „*in toto*" ca materie de competenţe complementare (raportul final al grupului de lucru V CONV 375/1/02 Rev 1, p. 5). Atunci când respectiva balanţă înclina în direcţia opusă, precum în privinţa protecţiei consumatorilor, domeniul ar trebui clasificat drept competenţă partajată (*ibidem*, p. 9). Această abordare nu a fost totuşi aplicată în mod constant, precum o demonstrează pescuitul, politica socială şi sănătatea publică. În plus, în lumina mandatului Laeken, abordarea în sine este o declaraţie de faliment intelectual: poate fi pusă în acord existenţa unor competenţe juridice „mixte" cu încercarea de a obţine o transparenţă mai mare printr-o definiţie ameliorată şi printr-o diviziune de competenţe?

[167] Pentru o analiză a acestui aspect, a se vedea: Schütze, „Lisbon and the Federal Order of Competences" (supra n. 78), 720-721.

Cine este legiuitorul Uniunii? Asemenea legiuitorului britanic, legiuitorul unional este un legiuitor compus. Cu toate acestea, spre deosebire de ordinea constituțională britanică, există o procedură legislativă „ordinară" și trei proceduri legislative „speciale". Toate cele patru proceduri reunesc Parlamentul European și Consiliul, însă doar în procedura legislativă ordinară ei sunt coautori cu drepturi constituționale simetrice. Procedura legislativă ordinară are o structură formală complexă. Ea poate cuprinde, în cea mai extremă situație, trei lecturi. În trecut, Uniunea a încercat totuși să adopte legislație, în măsura în care a fost posibil, după prima și a doua lectură; iar, în vederea atingerii acestui rezultat, ea a utilizat trialoguri neoficiale între Parlament, Consiliu și Comisie. În timp ce aceste trialoguri au avut un mare succes, ele conțin pericolul scurtcircuitării reprezentării democratice care susține procedura legislativă ordinară.

Legiuitorul unional este – în general – un legiuitor subsidiar. Exercitarea competențelor sale neexclusive este restricționată prin principiul subsidiarității. Cel din urmă acordă un avantaj constituțional legislației naționale în soluționarea unei probleme sociale în interiorul Uniunii. În vederea protejării acelui avantaj constituțional, Uniunea a urmărit două mecanisme. Primul mecanism se concentrează asupra implicării procedurale a parlamentelor naționale în principiul (politic) al subsidiarității. Al doilea mecanism ce axează asupra limitelor jurisdicționale ale principiului (juridic) al subsidiarității. Care mecanism ar trebui preferat? Este necontestat că statele ar putea fi protejate printr-o obligație procedurală care revine legiuitorului unional de a „reflecta bine" la subsidiaritate[168]. Cu toate acestea, obligațiile procedurale dispun doar o *anumită* protecție a autonomiei statului[169]. Curtea de Justiție ar trebui implicată astfel în stabilirea standardului material al subsidiarității. Stabilirea de limite riguroase legiuitorului unional nu ar fi însă inerent antidemocratică? Acest punct de vedere este eronat. Motivele aflate în centrul democrației, aferente procesului constituțional, sunt dificil de aplicat într-un context federal. Aici întrebarea *nu* este dacă ar trebui să hotărască o instanță judecătorească nedemocratică sau un parlament democratic, ci dacă majoritatea democratică a *Uniunii* sau majoritatea democratică a

[168] Să ne amintim de anecdota amuzantă a lui Agassiz, astfel narată de E. Pound, *ABC of Reading* (New Directions, 1960), 17-18: „Un absolvent dotat cu distincții și diplome a mers la Agassiz pentru a primi ultimele tușe. Marele om i-a oferit lui un mic pește și i-a spus să-l descrie. Absolventul: „Acesta este doar un pește-lună". Agassiz: „Știu asta. Scrie o descriere a lui". După câteva minute, absolventul s-a întors cu descrierea lui Ichthus Heliodiplodokus sau alt termen utilizat pentru a ascunde peștele-lună comun de cunoașterea vulgară, familia Heliichtherinkus etc., astfel regăsită în manualele de profil. Agassiz a rugat încă o dată absolventul să descrie peștele. Absolventul a prezentat o lucrare de patru pagini. Agassiz i-a spus atunci să se uite la pește. La sfârșitul a trei săptămâni, peștele era într-o stare avansată de descompunere, însă absolventul cunoștea totul despre el".

[169] Pentru un punct de vedere – foarte – pesimist asupra eficacității garanțiilor procedurale stabilite prin Protocolul privind subsidiaritatea, a se vedea: P. Kiiver, „The Early-warning System for the Principle of Subsidiarity: the National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe", EL Rev, 2011, 98, la 100: „el nu va fi niciodată declanșat".

unui *stat* ar trebui să hotărască în această privinţă[170]. Aplicarea paralelă a garanţiilor politice şi jurisdicţionale ale federalismului ar trebui astfel să fie acceptată în mod general în ordinea juridică europeană. Iar Protocolul privind subsidiaritatea confirmă aceasta[171].

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[170] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 2 – secţiunea 4 lit. (d) supra.
[171] A se vedea art. 8 din protocol.

6

Puteri externe: competenţe şi proceduri

Cuprins

Introducere 187
1. Competențele externe ale Uniunii 190
   (a) Politica externă și de securitate comună 192
   (b) Puterile externe speciale ale Uniunii 192
   (c) Competența reziduală din tratat: art. 216 TFUE 195
   (d) Raportul dintre PESC și competențele externe speciale 197
2. Natura competențelor externe 199
   (a) Natura *sui generis* a competenței PESC 200
   (b) Art. 3 alin. (2) TFUE: competențe exclusive subsecvente privind tratatele 201
      (i) Trei direcții de exclusivitate: codificarea practicii constituționale? 201
      (ii) Exclusivitate ulterioară: criticarea teoriei constituționale 203
3. Proceduri de adoptare a deciziilor în domeniul extern 204
   (a) „Caracterul specific" al procedurilor de adoptare a deciziilor PESC 205
      (i) Actori instituționali și echilibru instituțional 205
      (ii) Modalități de vot în Consiliu 206
   (b) Procedura (ordinară a) Uniunii de încheiere de tratate 207
      (i) Inițierea și negocierea 208
      (ii) Semnarea și încheierea 209
      (iii) Modificarea, suspendarea (și încetarea) 211
      (iv) Succesiunea Uniunii în acordurile internaționale ale statelor membre 211
4. Partajarea puterii externe: garanții constituționale ale caracterului unitar 212
   (a) Acorduri mixte: o garanție internațională și politică 213
   (b) Obligația de cooperare: garanție internă și jurisdicțională 215
      (i) Statele membre ca „mandatari ai Uniunii" 216
      (ii) Subsidiaritate „răsturnată": restricții asupra exercitării competenței partajate a statului 218
   Concluzii 220

Introducere

Distincția constituțională între afaceri interne și externe se naște cu apariția statului teritorial. Pentru comunități politice care se definesc prin frontiere geografice, afacerile externe s-ar referi la acele aspecte care au antrenat o dimensiune „externă"[1]. Recunoașterea afacerilor externe ca funcție public distinctă a primit formularea sa

[1] „Foreign" (străin) provine parțial din latinescul „foris" care înseamnă „în afară", „exterior".

QUEEN MARY UNIVERSITY LIBRARY

clasică în filosofia politică a lui John Locke. Locke a clasificat toate competenţele externe prin denumirea puterii „federative", şi anume: „puterea de a declara război şi de a încheia pace, de a constitui ligi şi alianţe şi de a încheia tratate cu tot soiul de *comunităţi şi state*"[2] *. Această definiţie indică domeniul clasic al puterii afacerilor externe. Era puterea de a decide cu privire la război şi la pace. Puterea prin tratat este percepută prin aceasta în principal ca apendice la dreptul de a declara război[3]. În consecinţă, afacerile externe au fost considerate parte a puterii executive. Relaţiile între state au fost considerate a fi rămas într-o „stare naturală". Iar caracterul lor „fără lege" a oferit un argument împotriva alocării puterilor externe ramurii legislative[4].

În lumea modernă, această reflecţie nu este la fel de persuasivă precum era în urmă cu trei sute de ani. Conotaţiile militare subiacente afacerilor externe ar fi înlocuite parţial prin sporirea rolului tratatului internaţional ca instrument normativ. Odată cu internaţionalizarea comerţului în secolul al XVIII-lea, s-a consolidat o nouă ocupaţie

---

[2] J. Locke, *Two Treatises of Government* (P. Laslett, ed.) (Cambridge University Press, 1988), 365 – § 146.

* „În acest corp se află, prin urmare, puterea de a face război şi pace, ligi şi alianţe şi orice tranzacţie cu orice persoană şi colectivitate (community) fără comunitate (commonwealth), [putere ce] poate fi numită *federativă*, dacă vrem": John Locke, *Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă*, Editura Nemira, Bucureşti, 1999, traducere din limba engleză de Silviu Culea; *Al doilea tratat despre cârmuire*, capitolul IX, par. 146, p. 144; n.t.].

[3] A se vedea P. Haggenmacher, „Some Hints on the European Origins of Legislative Participation in the Treaty-Making Function", în *Chicago-Kent Law Review*, 1991, vol. 67, 313, 318-319: „Capacitatea de a semna un tratat a fost considerată ca parte integrantă a suveranităţii. Cel mai adesea însă ea a apărut ca o simplă extensie a dreptului de a declara război. [...] Puterea suverană este prezentată a se exercita în două direcţii principale, fie pentru a asigura pacea între cetăţeni în cadrul statului, fie în exterior pentru a le garanta securitatea împotriva ameninţărilor din afară. Aceste puteri externe, care cuprind dreptul la legaţie, precum şi facultatea de a încheia tratate, tind să fie adăugate puterii de a declara război şi de a încheia pace".

[4] Caracterul turbulent al societăţii internaţionale l-a descurajat pe Locke să atribuie legiuitorului puterea federativă (a se vedea Locke (supra n. 2, § 147 [*Al doilea tratat despre cârmuire*, traducere în limba română, cit. *supra*, p. 144-145; n.t.]). Cui însă i-a atribuit Locke puterea federativă? Locke alocă această funcţie publică instituţiei care exercită funcţia executivă – monarhului (*ibidem*, § 148): „Deşi, precum am afirmat, puterea executivă şi federativă a fiecărei colectivităţi pot fi cu adevărat distincte între ele, totuşi ele abia dacă pot fi separate şi atribuite în acelaşi timp unor persoane distincte. Întrucât ambele impun forţa societăţii pentru exercitarea lor, este aproape imposibil să se atribuie forţa statului în mod distinct, iar nu subordonat, sau ca puterea executivă şi federativă să fie atribuită unor persoane care ar putea acţiona în mod separat, prin care forţa publică s-ar afla în conduceri diferite, ceea ce uneori ar merge, iar alteori ar putea cauza dezordine şi ruină" [John Locke, *Al doilea tratat despre cârmuire*, traducere în limba română, cit. *supra*, p. 145: „Deşi, cum am spus, *puterea executivă* şi *cea federativă* ale oricărei colectivităţi (community) sunt într-adevăr distincte între ele, totuşi ele sunt cu greu separabile şi imposibil de aşezat în acelaşi timp în mâinile unor persoane distincte. Căci ambele cer forţa societăţii pentru a fi exercitate, or este aproape impracticabil să încredinţăm forţa comunităţii unor mâini distincte şi nesubordonate sau *să se atribuie puterea executivă* şi *cea federativă* unor persoane care acţionează separat, prin aceasta forţa publicului aflându-se sub comenzi diferite, ceea ce ar merge uneori, dar alteori ar cauza ruina şi dezastrul."; n.t.]. Aici Locke a luat lecţii de la războiul civil englez şi de la cel mai aprig critic al său, T. Hobbes. Pentru reducerea pericolului unui conflict armat în cadrul comunităţii, utilizarea forţei trebuie monopolizată de către o singură instituţie. În timp ce puterile executării interne şi ale politicii externe sunt distincte din punct de vedere funcţional, ele sunt unite în aceeaşi instituţie în interesul garantării păcii interne.

în afacerile externe: acordurile normative internaţionale. Era necesară reglementarea cuantumului tarifelor pentru mărfuri[5], trebuia coordonată navigaţia fluvială[6], iar drepturile de proprietate intelectuală impuneau să fie protejate[7]. Această evoluţie a determinat pe unul dintre autorii constituţiei americane să sugereze situarea puterii de încheiere de tratate „între" pretenţiile constituţionale rivale ale ramurilor executivă şi legislativă[8].

Globalizarea şi interdependenţa economică din vremurile noastre au intensificat semnificativ nevoia coordonării juridice – pe cale paşnică – între state. Or, Uniunea nu este un stat – este o Uniune de state. Este ea abilitată totuşi să participe la afacerile internaţionale ale lumii? Aceasta depinde, desigur, de structura dreptului internaţional[9], precum şi de tratatele europene însele. Tratatul de la Roma din 1957 recunoscuse deja personalitatea internaţională a Comunităţii Europene[10], iar Tratatul privind Uniunea Europeană acordă în prezent Uniunii o atare personalitate juridică[11].

Acest capitol examinează atribuţiile şi procedurile externe ale Uniunii Europene. Din păcate, Uniunea – chiar după Lisabona – suferă de o „dedublare de personalitate" atunci când vine vorba despre regimul constituţional pentru afaceri externe. Ea are o competenţă generală pentru „politica [sa] externă şi de securitate comună" („PESC") în cadrul TUE; iar, în cadrul TFUE, ea dispune de varii competenţe externe specifice. Secţiunile 1 şi 2 vor analiza fiecare dintre aceste competenţe şi natura lor proprie. Secţiunea 3 examinează dimensiunea procedurală a relaţiilor externe ale Uniunii. Cum va acţiona Uniunea şi ce instituţii trebuie să coopereze pentru ca ea să acţioneze? Aceasta depinde de care dintre cele două regimuri constituţionale se aplică. În timp ce PESC se caracterizează încă printr-o dominare a „executivului", procedurile în cadrul competenţelor externe speciale ale Uniunii sunt mai apropiate de ramura „legislativă". Secţiunea 4 examinează două garanţii constituţionale care reglementează

---

[5] De exemplu: Acordul comercial anglo-francez din 1860 (Tratatul Cobden-Chevalier).

[6] De exemplu: Convenţia de navigare pe Rin din 1868.

[7] De exemplu: Convenţia pentru protecţia proprietăţii industriale de la Paris din 1883.

[8] Pentru opiniile lui A. Hamilton, a se vedea: capitolul 3 – secţiunea 1, supra.

[9] Capacitatea organizaţiilor internaţionale de a fi actori internaţionali a fost recunoscută încă din 1949, a se vedea: Repararea prejudiciilor suferite în serviciul Naţiunilor Unite, aviz consultativ (1949), ICJ Reports 174: „În consecinţă, Curtea a ajuns la concluzia că organizaţia este persoană internaţională. Aceasta nu este acelaşi lucru cu a spune că este un stat, ceea ce cu siguranţă nu este, ori că personalitatea sa juridică şi drepturile şi obligaţiile sale sunt aceleaşi cu cele ale unui stat. Cu atât mai puţin este acelaşi lucru cu a afirma că este un „super-stat", orice poate însemna această expresie. Nu înseamnă nici chiar că toate drepturile şi obligaţiile sale trebuie să fie în plan internaţional, după cum nu toate drepturile şi obligaţiile unui stat trebuie să fie în acel plan. Aceasta înseamnă că organizaţia este subiect de drept internaţional, că are capacitatea de a fi titulară de drepturi şi obligaţii internaţionale şi că are capacitatea de a-şi afirma drepturile sale prin introducerea de acţiuni internaţionale" (*ibidem*, 179).

[10] Fostul art. 281 CE. În schimb, personalitatea juridică a Uniunii Europene (de la Maastricht) a fost nesigură. În teorie, ea nu avea personalitate juridică, de vreme ce nu exista nicio dispoziţie juridică în această privinţă. Personalitatea juridică internaţională a (vechii) Uniuni era totuşi implicită în practica constituţională, întrucât ea fusese abilitată să încheie acorduri internaţionale în temeiul fostului (vechiului) art. 24 UE. A se vedea, pentru această dezbatere veche, D. McGoldrick, *International Relations Law of the European Union* (Longman, 1997), capitolul 2.

[11] Art. 47 TUE.

exercitarea competenţelor externe partajate: acordurile mixte, precum și obligația de cooperare loială.

1. Competenţele externe ale Uniunii

Care sunt obiectivele Uniunii ca actor pe scena internațională? Obiectivele externe sunt enumerate la art. 21 TUE. Subsecvent unui angajament pentru anumite obiective „universale"[12], dispoziția angajează Uniunea față de o serie de obiective „particulare". Aceste obiective „specifice Uniunii" sunt următoarele:

„Uniunea definește și desfășoară politici comune și acțiuni și acționează * pentru asigurarea unui nivel înalt de cooperare în toate domeniile relațiilor internaționale, în scopul:

(a) apărării valorilor, a intereselor fundamentale, a securității, a independenței și integrității sale;

(b) consolidării și sprijinirii democrației, a statului de drept, a drepturilor omului și a principiilor dreptului internațional;

(c) menținerii păcii, prevenirii conflictelor și consolidării securității internaționale, în conformitate cu scopurile și principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite, precum și cu principiile Actului final de la Helsinki și cu obiectivele Cartei de la Paris, inclusiv cele privind frontierele externe;

(d) promovării dezvoltării durabile pe plan economic, social și de mediu a țărilor în curs de dezvoltare, cu scopul primordial de a eradica sărăcia;

(e) încurajării integrării tuturor țărilor în economia mondială, inclusiv prin eliminarea treptată a barierelor în calea comerțului internațional;

(f) participării la elaborarea unor măsuri internaționale pentru conservarea și îmbunătățirea calității mediului și gestionarea durabilă a resurselor naturale mondiale, în vederea asigurării unei dezvoltări durabile;

(g) acordării de asistență populațiilor, țărilor și regiunilor care se confruntă cu dezastre naturale sau provocate de om; și

(h) promovării unui sistem internațional bazat pe o cooperare multilaterală mai puternică și pe o bună guvernare globală".

În vederea atingerii acestor obiective, Uniunea nu poate acționa însă precum dorește. Întrucât, potrivit principiului atribuirii [de competențe], Uniunea trebuie să acționeze „numai în limitele competențelor care i-au fost atribuite de statele membre prin tratate"[13]. Iar acest principiu se aplică „atât acțiunii interne, cât și acțiunii internaționale a [Uniunii]"[14].

---

[12] Art. 21 alin. (1) TUE: „democrația, statul de drept, universalitatea și indivizibilitatea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, respectarea demnității umane, principiile egalității și solidarității, precum și respectarea principiilor Cartei Organizației Națiunilor Unite și a dreptului internațional".

* sic! [n.t.]

[13] Art. 5 alin. (2) TUE.

[14] Avizul 2/94 (*Aderarea la CEDO*), ECR [1996], p. I-1759, pct. 24.

Competențele Uniunii privind afacerile externe pot fi găsite în general în două locuri constituționale. Titlul V din Tratatul privind Uniunea Europeană tratează „politica externă și de securitate comună"[15], în timp ce partea a cincea din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene enumeră varii politici externe în interiorul cărora Uniunea este abilitată să acționeze[16]. Raportul dintre cele două locuri constituționale este complex și, în anumite moduri, ele „trăiesc împreună separat". Ele trăiesc separat, în măsura în care art. 40 TUE trage o linie constituțională de demarcație între ele; or, de asemenea, ele trăiesc împreună sub un acoperiș comun, în măsura în care „Dispoziții[le] generale privind acțiunea externă a Uniunii" se aplică ambelor[17]. Aceasta înseamnă că toate acțiunile externe ale Uniunii sunt ghidate de aceleași principii și obiective[18].

Tabelul 11. Politicile externe ale Uniunii

Tratatul UE – titlul V: PESC	Tratatul FUE – partea a cincea: Acțiunea externă
Capitolul 1. Dispoziții generale Capitolul 2. Dispoziții speciale privind PESC Secțiunea 1. Dispoziții comune Secțiunea 2. Dispoziții privind politica de securitate și apărare comună	Titlul I. Dispoziții generale Titlul II. Politica comercială comună Titlul III. Cooperarea cu țările terțe și ajutorul umanitar Titlul IV. Măsurile restrictive Titlul V. Acordurile internaționale Titlul VI. Relațiile Uniunii cu organizațiile internaționale și cu țările terțe și delegații ale Uniunii Titlul VII. Clauza de solidaritate

[15] Dispozițiile comune din UE conțin și două competențe externe pentru Uniune. Art. 6 alin. (2) TUE abilitează Uniunea să adere la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. „Politica de vecinătate" a Uniunii își află temeiul său constituțional la art. 8 TUE. Uniunea este abilitată aici să dezvolte „relații privilegiate" cu țările învecinate, în vederea stabilirii „unui spațiu de prosperitate și de bună vecinătate". În acest sens, art. 8 alin. (2) TUE permite Uniunii să încheie „acorduri speciale cu țările în cauză". Pentru o analiză a politicii europene de vecinătate, a se vedea: M. Cremona, „The European Neighbourhood Policy: More than a Partnership?", în M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law* (Oxford University Press, 2008), capitolul 7.

[16] O serie de temeiuri juridice *în afara* părții a cincea din TFUE acordă de asemenea Uniunii competențe externe. De exemplu, art. 168 alin. (3) TFUE conferă competența de a adopta măsuri pentru favorizarea cooperării cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente în contextul politicii Uniunii a sănătății publice. Pentru alte competențe exprese de a încheia tratate, a se vedea titlul XX privind mediul, unde Uniunii îi este acordată o competență de a încheia acorduri de mediu cu state terțe în temeiul art. 191 alin. (4) TFUE.

[17] Titlul V – capitolul 1 (art. 21 și 22) TUE. Aceasta este confirmată în mod expres pentru ambele locuri constituționale la art. 23 TUE și, respectiv, art. 205 TFUE. Cel din urmă dispune: „Acțiunea Uniunii pe scena internațională, în temeiul prezentei părți, are la bază principiile, urmărește realizarea obiectivelor și se desfășoară conform dispozițiilor generale prevăzute în titlul V capitolul 1 din Tratatul privind Uniunea Europeană".

[18] Potrivit art. 21 alin. (3) TUE: „Uniunea respectă principiile și urmărește obiectivele prevăzute la alineatele (1) și (2) în elaborarea și aplicarea acțiunii sale externe în diferitele domenii reglementate în prezentul titlu și în partea a cincea din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și a aspectelor externe ale celorlalte politici ale sale".

Această secțiune examinează în primul rând competența generală a Uniunii pentru PESC, înainte de analizarea principalelor competențe externe conferite prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Aceste competențe sunt competențe aranjate tematic, deși există o excepție: art. 216 TFUE. Dispoziția acordă Uniunii o competență „reziduală" de a încheia acorduri internaționale cu efecte orizontale pentru toate politicile Uniunii din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. El se aseamănă astfel în anumite privințe art. 352 TFUE și impune o atenție specială. Vom examina, în sfârșit, raportul complex dintre cele două regimuri de relații externe din cadrul tratatelor.

(a) Politica externă şi de securitate comună

Competența generală a Uniunii în privința afacerilor externe se poate găsi în titlul V din Tratatul privind Uniunea Europeană. Al doilea capitol al acestui titlu tratează „politica externă și de securitate comună". Art. 24 TUE acordă aici Uniunii [c]ompetența [...] în materie de politică externă și de securitate comună [care] include toate domeniile politicii externe, precum și toate chestiunile referitoare la securitatea Uniunii, inclusiv la definirea treptată a unei politici de apărare comună care poate conduce la o apărare comună". Această competență generală este divizată subsecvent în prevederi specifice care tratează puterea Uniunii de a adopta decizii. Iar în privința încheierii de acorduri internaționale, art. 37 TUE dispune în sens general că „Uniunea poate încheia acorduri cu unul sau mai multe state sau organizații internaționale în domeniile care fac obiectul prezentului capitol".

Politica de securitate și apărare comună („PSAC") este considerată „parte integrantă" a PESC[19]. Care este domeniul PSAC? Cea din urmă „asigură Uniunii o capacitate operațională", pe care Uniunea o poate utiliza „în cadrul misiunilor în afara Uniunii pentru a asigura menținerea păcii, prevenirea conflictelor și întărirea securității internaționale, în conformitate cu principiile Cartei Organizației Națiunilor Unite"[20]. Deși poartă deja această denumire, PSAC va include – în viitor – și „definirea treptată a unei politici de apărare comune a Uniunii"[21]. Aceasta va avea loc atunci când va hotărî astfel Consiliul European. Important totuși, art. 42 TUE conține o garanție constituțională de a nu aduce atingere neutralității anumitor state membre și de a respecta obligațiile celorlalte state membre în cadrul Organizației Tratatului Atlanticului de Nord („NATO")[22].

(b) Puterile externe speciale ale Uniunii

Partea a cincea a TFUE conține șapte titluri. Ulterior confirmării principiilor și obiectivelor comune ale acțiunii externe ale Uniunii[23], trei titluri abordează politici

[19] Art. 42 alin. (1) TUE.
[20] *Ibidem*.
[21] Art. 42 alin. (2) TUE – prima frază.
[22] *Ibidem* – fraza a doua.
[23] Art. 205 TFUE.

externe speciale[24], două titluri ulterioare privesc aspecte instituţionale[25], iar un titlu instituie o „clauză de solidaritate"[26]. Majoritatea competenţelor externe ale Uniunii se găsesc în titlurile II-IV. Găsim însă competenţe şi în prevederile instituţionale. Titlul V acordă astfel Uniunii o competenţă generală de a încheia acorduri internaţionale[27] şi o competenţă specială de a încheia „acorduri de asociere"[28]. În sfârşit, titlul VI acordă Uniunii o competenţă orizontală de a stabili şi menţine relaţii de cooperare „oportune" cu organizaţii internaţionale, în special cu Organizaţia Naţiunilor Unite şi cu Consiliul Europei[29].

Să examinăm succint cele trei titluri care tratează politici externe specifice. Titlul II priveşte politica comercială comună („PCC") a Uniunii. Aceasta este expresia externă a pieţei interne a Uniunii. Uniunea este însărcinată aici să reprezinte pe scena internaţională interesele comerciale comune ale statelor membre şi să contribuie la „dezvoltarea armonioasă a comerţului mondial"[30]. În temeiul art. 207 TFUE, Uniunea este abilitată prin aceasta în mod expres să adopte acte legislative (unilaterale)[31] şi să încheie acorduri internaţionale (bi- sau multilaterale)[32]. Domeniul PCC include toate materiile referitoare la schimburile de mărfuri şi servicii, aspectele comerciale ale proprietăţii intelectuale şi investiţiile străine directe[33]. Competenţa întâlneşte totuşi două limite exprese – una particulară şi una generală. Prima, acordurile internaţionale de transport sunt excluse în mod specific din domeniul PCC[34]. Iar art. 207 TFUE stabileşte o a doua limită – generală – a competenţei PCC. El precizează că exercitarea

[24] Partea a cincea – titlurile II-IV din TFUE.

[25] *Ibidem* – titlurile I, V şi VI.

[26] *Ibidem* – titlul VII. În pofida plasării sale în cadrul părţii a cincea din TFUE, clauza de solidaritate nu este o politică externă „autentică" a Uniunii. Ea impune Uniunii şi statelor sale membre o obligaţie de a acţiona în comun „în cazul în care un stat membru face obiectul unui atac terorist, ori al unei catastrofe naturale sau provocate de om" (art. 222 alin. (1) TFUE); iar această situaţie poate să nu aibă în mod necesar implicaţii externe pentru Uniunea Europeană. Există totuşi legături constituţionale intime cu PESC a Uniunii. Uniunea este abilitată, de pildă, să mobilizeze resurse militare puse la dispoziţie de către statele membre (*ibidem*).

[27] A se vedea art. 216 TFUE (discutat infra).

[28] A se vedea art. 217 TFUE. Aceste acorduri sunt acorduri speciale, prin aceea că ele creează „legături speciale, privilegiate cu o ţară terţă care trebuie să participe, cel puţin într-o anumită măsură, la ordinea [Uniunii]" (a se vedea cauza 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECR [1987], p. 3719, pct. 9). Este acord de asociere Acordul privind „Spaţiul Economic European" între Uniunea Europeană şi Lichtenstein, Islanda şi Norvegia.

[29] Art. 220 TFUE. Uniunea Europeană este membru – deplin sau parţial – într-o serie de organizaţii internaţionale. Pentru o listă a acestor organizaţii şi a statutului corespunzător al Uniunii, a se vedea: A. Missiroli, „The New EU „Foreign Policy" System after Lisbon: A Work in Progress", în *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, 427, la 449 şi urm.

[30] Art. 206 TFUE.

[31] Art. 207 alin. (2) TFUE: „Parlamentul European şi Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună".

[32] Art. 207 alin. (3) TFUE.

[33] Art. 207 alin. (1) TFUE. Pentru o istorie constituţională succintă a întinderii PCC, a se vedea P. Eeckhout, *EU External Relations Law* (Oxford University Press, 2011), capitolul 2.

[34] Art. 207 alin. (5) TFUE.

competenței PCC „nu aduce atingere delimitării competențelor între Uniune și statele membre”[35]. Această formulare – stranie – este cel mai bine înțeleasă ca încercare – nefericită – de afirmare că limita sistemică a competenței PCC ar trebui găsită în competențele interne ale Uniunii. Această interdicție este exemplificată prin regula potrivit căreia exercitarea competenței PCC a Uniunii „nu implică armonizarea dispozițiilor actelor cu putere de lege și ale normelor administrative ale statelor membre în măsura în care tratatele exclud o astfel de armonizare”[36].

Titlul III tratează în trei capitole trei politici externe ale Uniunii, conexe, însă distincte. Toate cele trei politici permit Uniunii să adopte măsuri unilaterale[37] și să încheie acorduri internaționale cu state terțe[38]. Capitolul 1 privește „cooperarea pentru dezvoltare”, al cărui obiectiv principal este „reducerea și, în cele din urmă, eradicarea sărăciei”[39]. Capitolul 2 extinde varii forme de asistență la „țări terțe, altele decât țările în curs de dezvoltare”[40]. Competența Uniunii în privința ajutorului umanitar poate fi găsită în capitolul 3 al acestui titlu. Ea permite Uniunii să acorde „asistență și ajutor populației din țările terțe, victime ale unor catastrofe naturale sau provocate de om, precum și să le protejeze pentru a face față nevoilor umanitare care apar în aceste situații diferite”[41].

În sfârșit, titlul IV conferă Uniunii o competență de a adopta sancțiuni economice. Acestea sunt acte unilaterale cu natură „punitivă”. Această competență a avut o istorie constituțională plină de întâmplări[42] și constituie încă un animal bizar. Potrivit art. 215 TFUE, Uniunea nu este abilitată să acționeze doar în temeiul acestei competențe. Ea poate exercita această competență doar *după ce* Uniunea și-a exercitat competența sa PESC. Cea din urmă trebuie să fi fost exercitată prin intermediul unei decizii în favoarea „întreruper[ii] sau restrânger[ii], total[e] sau parțial[e], a relațiilor economice și financiare cu una sau mai multe țări terțe”[43] sau în privința unor „sancțiuni inteligente”, împotriva „unor persoane fizice sau juridice, grupuri sau entități fără caracter statal”[44]. Într-o atare situație, Uniunea este abilitată astfel să pună în executare decizia sa PESC prin „măsuri necesare” adoptate în temeiul art. 215 TFUE. Prevederea constituie într-adevăr platforma centrală pentru punerea în practică a rezoluțiilor Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite.

---

[35] Art. 207 alin. (6) TFUE.

[36] *Ibidem*.

[37] A se vedea art. 209 alin. (1), 212 alin. (2), 214 alin. (3) TFUE.

[38] A se vedea art. 209 alin. (2), 212 alin. (3), 214 alin. (4) TFUE.

[39] Art. 208 alin. (1) TFUE.

[40] Art. 212 alin. (1) TFUE.

[41] Art. 214 alin. (1) TFUE.

[42] Pentru o prezentare bună a acelei istorii constituționale, a se vedea: P. Koutrakos, *Trade, Foreign Policy and Defence in EU Constitutional Law: the Legal Regulation of Sanctions, Exports of Dual-use Goods and Armaments* (Hart, 2001), 58 și urm.

[43] Art. 215 alin. (1) TFUE.

[44] Art. 215 alin. (2) TFUE.

(c) Competenţa reziduală din tratat: art. 216 TFUE

În temeiul Tratatului de Roma din 1957, Uniunea Europeană a dispus doar de două competenţe explicite de a încheia tratate: una în privinţa politicii comerciale comune, iar cealaltă în privinţa acordurilor de asociere[45]. Iar, deşi amendamentele la tratat au sporit – în mod semnificativ – numărul competenţelor specifice de încheiere de tratate, nu a existat o „competenţă privind tratatele" de ordin general a Uniunii Europene[46]. Această absenţă a fost remarcată. Iar, într-o încercare de a acorda Uniunii o competenţă generală de a încheia acorduri internaţionale, Curtea Europeană a inventat doctrina competenţelor externe implicite.

Existenţa unor competenţe explicite a fost exprimată în [hotărârea pronunţată în cauza] *AETR*[47]. Curtea a admis aici că, printre alte lucruri[48], competenţa de a încheia acorduri internaţionale „este nu numai atribuită prin tratat", „ci poate decurge şi din alte dispoziţii din tratat sau din acte adoptate, în cadrul acestor dispoziţii, de către instituţiile [Uniunii]"[49]. Doctrina competenţelor implicite de a încheia tratate a avut o istorie constituţională completă şi îmbină trei direcţii jurisprudenţiale[50]. Tratatul de la Lisabona a încercat codificarea doctrinei la art. 216 TFUE[51]. Prevederea dispune: „Uniunea poate încheia acorduri cu una sau mai multe ţări terţe sau organizaţii internaţionale, în cazul în care se prevede astfel în tratate sau în cazul în care încheierea unui acord fie este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate, fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influenţa normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora"[52].

Deşi recunoaşte competenţele explicite ale Uniunii de a încheia tratate, atribuite în altă parte prin tratate, prevederea acordă Uniunii o competenţă reziduală de a încheia acorduri internaţionale în trei situaţii.

Prima posibilitate menţionată la art. 216 alin. (1) TFUE conferă Uniunii o competenţă privind tratatele, „în cazul în care încheierea unui acord [...] este necesară pentru realizarea, în cadrul politicilor Uniunii, a unuia dintre obiectivele stabilite prin tratate". Această formulare este similară – în mod frapant – celei găsite în competenţa generală a Uniunii la art. 352 TFUE. Iar în cazul în care Curtea hotărăşte să confirme

---

[45] Fostele art. 113 şi 238 CEE.

[46] În schimb, art. 101 din Tratatul Euratom, în primul paragraf, acordă Comunităţii o competenţă generală: „În cadrul competenţelor sale, Comisia se poate angaja prin încheierea de acorduri sau convenţii cu un stat terţ, o organizaţie internaţională sau un resortisant aparţinând unui stat terţ".

[47] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (*AETR*), ECR [1971], p. 263.

[48] Cu privire la varii aspecte ale acestei hotărâri cu mai multe faţete, a se vedea: R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: the Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009), 317 şi urm.

[49] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (supra n. 47), pct. 15-16.

[50] A se vedea Eeckhout (supra n. 33), capitolul 3; precum şi: Schütze (supra n. 48), 290 şi urm.

[51] A se vedea Convenţia europeană, „Raport final al grupului de lucru VII – Acţiunea externă" (CONV 459/02), par. 18: „Grupul a apreciat că era oportună formularea explicită a jurisprudenţei Curţii [.]"

[52] Art. 216 alin. (1) TFUE.

acest paralelism, Uniunea va avea o competență reziduală de a încheia acorduri internaționale care vizează domeniul de competențe al întregului Tratat privind funcționarea Uniunii Europene[53]. Această competență ar fi mai extinsă decât doctrina judiciară a competențelor externe paralele. Doctrina anterioară a insistat că o competență externă deriva dintr-o *competență* internă – și astfel nu a atribuit o competență privind tratatele pentru a urmări orice *obiectiv* intern[54]. Or, prima posibilitate din art. 216 deconectează textual competențele externe ale Uniunii față de competențele sale interne. Cele din urmă nu ar mai reprezenta, așadar, o limită constituțională a competențelor Uniunii în privința tratatelor.

Indiferent dacă această primă posibilitate va fi utilizată ulterior de Curte, art. 216 menționează două situații suplimentare. Uniunea va fi, de asemenea, abilitată să încheie acorduri internaționale, în cazul în care „fie este prevăzută printr-un act juridic obligatoriu al Uniunii, fie poate influența normele comune ori poate modifica domeniul de aplicare a acestora". Ambele posibilități condiționează existența unei competențe externe de existența dreptului intern al Uniunii. Împotriva acestei opinii se pot ridica două obiecții. Teoretic, este dificil să se admită că Uniunea își poate extinde competențele sale fără o amendare a tratatului, prin simpla adoptare de acte interne ale Uniunii[55]. Practic, este dificil să se imagineze cum oricare dintre posibilități va depăși vreodată cea dintâi posibilitate[56]. Și, în orice caz, precum vom vedea în secțiunea 2 lit. (b) infra, este probabil ca posibilitățile a doua și a treia să rezulte dintr-o confuzie

---

[53] Este adevărat că art. 216 TFUE – spre deosebire de art. 352 TFUE – nu are un al patrulea alineat care exclude utilizarea sa „pentru atingerea obiectivelor din domeniul politicii externe și de securitate comună". A fost ridicată așadar problema dacă art. 216 este mai extins decât art. 352 prin aceea că el poate fi utilizat și pentru a urmări un obiectiv PESC (a se vedea M. Cremona, „External Relations and External Competence of the European Union: the Emergence of an Integrated Policy", în P. Craig și G. de Búrca (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 2011), 217, la 226). Cu toate acestea, chiar în absența unei limitări explicite, art. 40 TUE ar funcționa – în teorie – ca o limitare implicită a întinderii art. 216 alin. (1) TFUE. Pentru o discuție privind art. 40 TUE, a se vedea secțiunea 1 lit. (d) infra.

[54] Doctrina clasică a competențelor externe implicite, definită ca atare în avizul 1/76, a declarat astfel că „de fiecare dată când dreptul [european] a stabilit pentru instituțiile [Uniunii] *competențe* pe plan intern în vederea îndeplinirii unui anumit obiectiv, [Uniunea] are competența de a încheia angajamente internaționale necesare îndeplinirii acestui obiectiv, chiar în absența unei dispoziții anume în această privință" (avizul 1/76 (*înființarea unui fond*), ECR [1977], p. 741, pct. 3 – s.a.). Iar pentru a clarifica chiar și mai mult, Curtea a continuat să precizeze că astfel competențele externe decurg „în mod implicit din dispozițiile tratatului care stabilesc *competența* internă" (*ibidem*, pct. 4 – s.a.).

[55] Cu privire la noțiunea *Kompetenz-Kompetenz*, a se vedea: capitolul 2 – secțiunea 2 lit. (a) supra.

[56] În orice caz, existența primei posibilități alături de a doua posibilitate ar pune capăt în prezent, în sfârșit, ideii potrivit căreia existența unei competențe (implicite) privind tratatele depinde de existența legislației interne. Pentru o perioadă îndelungată, Curtea Europeană a fost totuși nehotărâtă dacă competențele externe implicite ar fi deduse în mod automat din competențe interne; ori dacă ele ar depinde de exercitarea concretă a acestor competențe interne prin adoptarea de legislație internă. Opinia mai bună a insistat întotdeauna asupra competențelor externe paralele care urmează competențele interne ale Uniunii fără a ține cont de o legislație europeană (a se vedea E. Stein, „External Relations of the European Community: Structure and Process", în *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. 1, 1990, 1, la 115 și 146).

fundamentală din cadrul convenţiei constituţionale are a redactat textul aflat la originea art. 216 TFUE.

(d) Raportul dintre PESC şi competenţele externe speciale

Care este raportul constituţional dintre competenţa generală [în materia] PESC a Uniunii şi competenţele sale speciale enumerate în partea privind relaţiile externe din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene? În timp ce ambele sunt găzduite (în prezent) în cadrul aceloraşi dispoziţii comune, linia de demarcaţie între PESC şi alte politici externe a fost întotdeauna aprig contestată. Motivul acestei contestări rezidă în regimul procedural distinct pentru fiecare loc constituţional. Pe când PESC este supus încă, în principal, unui regim procedural interguvernamental, politicile externe speciale ale Uniunii au caracter supranaţional[57]. Art. 40 TUE este dispoziţia cheie care guvernează linia de demarcaţie între PESC interguvernamentală şi politicile externe supranaţionale ale Uniunii. Prevederea dispune:

„Punerea în aplicare a politicii externe şi de securitate comune nu aduce atingere aplicării procedurilor şi domeniului de aplicare corespunzător al atribuţiilor instituţiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competenţelor Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene.

De asemenea, punerea în aplicare a politicilor prevăzute la articolele respective nu aduce atingere aplicării procedurilor şi domeniului de aplicare corespunzător al atribuţiilor instituţiilor prevăzute în tratate în vederea exercitării competenţelor Uniunii în temeiul prezentului capitol".

Prima frază protejează procedurile şi competenţele supranaţionale ale Uniunii. Ea este menită să împiedice Consiliul (European) să utilizeze competenţele Uniunii [în materia] PESC, în cazul în care este posibilă recurgerea la una dintre competenţele supranaţionale ale Uniunii. Aceasta este într-adevăr funcţia tradiţională – iar anterior [Tratatului de la] Lisabona – exclusivă a prevederii[58]. Curtea a interpretat acest aspect al art. 40 în *ECOWAS*[59]. Cauza a implicat o acţiune jurisdicţională privind constituţionalitatea actelor Uniunii care combat proliferarea armelor uşoare şi a armelor de calibru mic în „Comunitatea Economică a Statelor din Africa de Vest" („*ECOWAS*"). Aceste acte ar fi trebuit adoptate în temeiul competenţei PESC ori al competenţei Uniunii în privinţa cooperării pentru dezvoltare? Curtea a reţinut că actele urmăreau un obiectiv general de afaceri externe şi un obiectiv specific privind cooperarea pentru dezvoltare. Atât timp cât obiectivul PESC era doar *secundar*,

[57] Cu privire la acest aspect, a se vedea secţiunea 3 infra.

[58] În vederea protejării *acquis*-ului *communautaire*, (vechiul) TUE preciza că „nicio dispoziţie din prezentul tratat nu aduce atingere tratatelor de instituire a Comunităţilor Europene" (fostul art. 47 (vechiul) UE; iar Curtea de Justiţie a fost sesizată în mod explicit să monitorizeze această frontieră (a se vedea fostul art. 46 lit. (f) (vechiul) UE). Pentru jurisprudenţa în temeiul vechii dispoziţii, a se vedea: cauza C-170/96, *Comisia/Consiliul* (*vize privind tranzitul aeroportuar*), ECR [1998], p. I-2763; cauza C-176/03, *Comisia/Consiliul* (*sancţiuni penale de mediu*), ECR [2005], p. I-7879; precum şi cauza C-440/05, *Comisia/Consiliul* (*poluarea cauzată de nave*), Rep. 2007, p. I-9097.

[59] Cauza C-91/05, *Comisia/Consiliul* (*ECOWAS*), Rep. 2008, p. I-3651.

Uniunea putea adopta totuşi actele sale în temeiul competenţelor sale externe specifice. Testul decisiv a fost înrudit cu un test „al centrului de gravitaţie"[60].

A fost „amendat" acest rezultat prin Tratatul de la Lisabona? Tratatul de la Lisabona a adăugat a doua frază la art. 40 TUE. Prevederea protejează în prezent în mod egal PESC interguvernamental faţă de incursiunea supranaţională prin competenţele externe specifice ale Uniunii. Iar ca atare ea pare să „codifice" soluţia *ECOWAS*. Aceasta ar trebui clarificată totuşi într-o privinţă. *ECOWAS* a sugerat că un act al Uniunii care urmărea în mod egal un obiectiv PESC şi unul non-PESC trebuia împărţit în două acte separate: un act fiind adoptat în temeiul PESC, iar celălalt în sensul temeiului juridic special din cadrul tratatelor[61]. Iar, în timp ce această interdicţie a unui temei juridic dublu pentru un singur act se poate aplica încă actelor unilaterale ale Uniunii, este mai greu de imaginat pentru încheierea de acorduri internaţionale. Tratatul de la Lisabona a instituit o procedură unificată unică atât pentru acordurile PESC, cât şi pentru cele non-PESC[62].

Cum se poate caracteriza cel mai bine raportul constituţional dintre competenţa PESC şi competenţele externe speciale ale Uniunii? Tratatul de la Lisabona a abandonat ideea că obiectivele PESC ale Uniunii formează o parte separată a obiectivelor Uniunii[63]. Iar în lumina naturii generale a acestor obiective, PESC ar trebui considerată cel mai bine ca *lex generalis* * faţă de politicile *specializate* ale Uniunii din cadrul părţii a cincea a TFUE. Această opinie va acorda prioritate – însă nu o prioritate necondiţionată – competenţelor externe speciale ale Uniunii. Cele din urmă se vor aplica în calitate de mandat constituţional mai subtil al politicii externe a Uniunii, dacă o acţiune se poate întemeia în mod deplin pe acea competenţă. În schimb, ori de câte ori un obiectiv special al Uniunii este doar secundar obiectivului general de politică externă al unui act al Uniunii, art. 40 TUE va proteja de acum înainte capitolul PESC. Un act al Uniunii care urmăreşte în principal un obiectiv general de politică externă şi doar în mod secundar obiectivul cooperării pentru dezvoltare, nu va trebui să se întemeieze astfel pe PESC a Uniunii.

---

[60] Cu privire la testul „centrului de gravitaţie", a se vedea: H. Cullen şi A. Charlesworth, „Diplomacy by other Means: the Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States", *CML Rev*, vol. 36, 1999, 1243.

[61] Cauza C-91/05, *Comisia/Consiliul* (supra n. 59), pct. 75-77: „Cu privire la o măsură care urmăreşte în paralel mai multe obiective sau care are mai multe componente, fără ca vreuna să fie accesorie în raport cu o alta, Curtea a decis că, dacă sunt aplicabile mai multe temeiuri juridice din Tratatul CE, în mod excepţional, o astfel de măsură trebuie să fie adoptată pe baza diferitelor temeiuri juridice corespunzătoare. [...] Cu toate acestea, în temeiul [fostului art.] 47 [vechiul] UE, o astfel de soluţie [era] exclusă în privinţa unei măsuri care urmăreşte mai multe obiective sau care are mai multe componente ce intră sub incidenţa politicii de cooperare pentru dezvoltare, astfel cum a fost atribuită Comunităţii prin Tratatul CE, respectiv a PESC, fără ca unul dintre acestea să fie accesoriu în raport cu celelalte. Astfel, întrucât [fostul art.] 47 [vechiul] UE interzice adoptarea de către Uniune, pe baza Tratatului UE, a unei măsuri care ar putea fi în mod valabil adoptată în temeiul Tratatului CE, Uniunea nu poate recurge la o bază juridică din domeniul PESC pentru a adopta dispoziţii care se încadrează deopotrivă între competenţele atribuite prin Tratatul CE Comunităţii".

[62] În privinţa acestui aspect, a se vedea: secţiunea 3 lit. (b) infra.

[63] Această opinie se poate observa încă în cauza C-402/05 P, *Kadi şi Al Barakaat International Foundation/Consiliul şi Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351.

* Drept comun [n.t.].

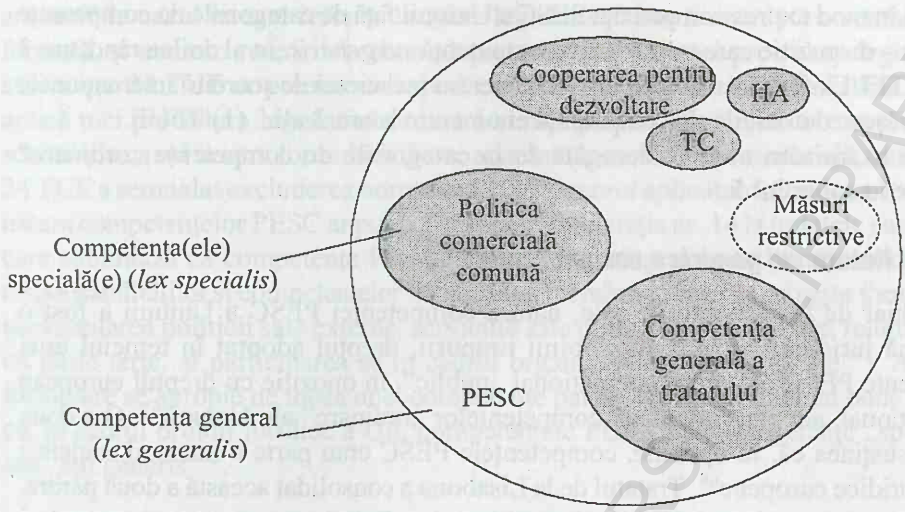

Figura 14. Raportul între competențele externe ale Uniunii

Caracterizarea competenței PESC ca *lex generalis* o transformă într-o competență subsidiară – precum art. 352 TFUE pentru politicile interne ale Uniunii[64]. Această natură subsidiară stabilește – cu excepția competenței Uniunii privind „măsuri restrictive"[65] – un raport reciproc între PESC și competențele externe speciale. Cu cât este mai largă interpretarea dată acestora din urmă, cât atât mai redusă este întinderea rămasă a competenței PESC.

2. Natura competențelor externe

Care este natura competențelor externe ale Uniunii? Ce categorii de competențe există în sfera externă? În privința naturii lor constituționale, tratatele nu disting – ca regulă – între competențe interne și externe. Și, într-adevăr, în interiorul domeniilor de competențe ale Uniunii enumerate la art. 3-6 TFUE, găsim un număr de competențe externe[66]. Există totuși două excepții de la această regulă. În primul rând, art. 2 TFUE

[64] Cu toate acestea, spre deosebire de art. 352 TFUE, competența PESC generală a Uniunii ar putea să nu fie deschisă spre combinarea cu o competență specială. Cu privire la natura subsidiară a art. 352 TFUE pentru politicile interne ale Uniunii, a se vedea: R. Schütze, „Organized Change towards an „Ever Closer Union": Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence", YEL, vol. 22, 2003, 79, la 95 și urm.

[65] Disponibilitatea acestei competențe depinde de exercitarea mai întâi a competenței PESC.

[66] De exemplu, politica comercială comună este enumerată în cadrul competențelor exclusive ale Uniunii (a se vedea art. 3 alin. (1) lit. (e) TFUE), politica de mediu este enumerată drept competență partajată (a se vedea art. 191 alin. (4) TFUE: „În cadrul competențelor lor, Uniunea și statele membre cooperează cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente. Condițiile cooperării Uniunii pot face obiectul unor acorduri între aceasta și terțele părți în cauză"); iar sănătatea publică este enumerată drept competență complementară (a se vedea art. 6 lit. (a) TFUE și art. 168 alin. (3) TFUE: „Uniunea și statele membre favorizează cooperarea cu țările terțe și cu organizațiile internaționale competente în domeniul sănătății publice").

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

izolează în mod expres competența PESC a Uniunii față de categoriile de competențe ordinare – dispoziție care sugerează o competență *sui generis*. În al doilea rând, art. 3 alin. (2) TFUE oferă o sursă a exclusivității pentru încheierea de acorduri internaționale care depășesc domeniile de competență enumerate la art. 3 alin. (1) TFUE.

Să examinăm ambele derogări de la categoriile de competențe „ordinare" discutate în capitolul 5.

(a) Natura *sui generis* a competenței PESC

Chiar de la începuturile sale, natura competenței PESC a Uniunii a fost o problemă juridică. Potrivit unei opinii timpurii, dreptul adoptat în temeiul unei competențe PESC era drept internațional „public", în opoziție cu dreptul european supranațional, adoptat în temeiul competențelor „ordinare" ale Uniunii[67]. O a doua părere, susținea că, în opoziție, competențele PESC erau parte a uneia și aceleiași ordini juridice europene[68]. Tratatul de la Lisabona a consolidat această a doua părere. În timp ce recunoaște că PESC „face obiectul aplicării unor norme și proceduri speciale"[69], Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene confirmă că cele două tratate „au aceeași valoare juridică"[70]. Aceasta include dreptul PESC derivat. Într-adevăr, competențele PESC vor fi exercitate prin instrumente juridice „ordinare" ale ordinii juridice a Uniunii[71], însă, spre deosebire de dreptul „ordinar" al Uniunii, efectul direct al dreptului PESC pare a fi excepțional[72].

Cum vor caracteriza atunci cel mai bine competențele PESC? Tratatele califică competențele ca distincte față de competențele Uniunii menționate la art. 3-6 TFUE[73]. Care este însă natura lor exactă? Am putea găsi un prim răspuns la această întrebare la art. 24 TUE, care abordează natura competenței PESC. Prevederea dispune că în cadrul materiei PESC „[a]doptarea de acte legislative este exclusă". Ce înseamnă

---

[67] M. Pechstein și C. Koenig, *Die Europäische Union* (Mohr Siebeck, 2000), 5 și urm. Teza conform căreia dreptul Uniunii era diferit de dreptul comunitar a dobândit susținere prin fostul art. 47 (vechiul) UE și prin cauza C-402/05 P, *Kadi* (supra n. 63), pct. 202: „ordini juridice integrate, dar distincte".

[68] K. Lenaerts și T. Corthaut, „Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law", EL Rev, vol, 31, 2006, 287, la 288.

[69] Art. 24 alin. (1) TUE.

[70] Art. 1 TUE și art. 1 TFUE.

[71] Și anume: decizii și acorduri internaționale. Anterior Tratatului de la Lisabona, competența PESC era exercitată printr-o serie de instrumente juridice speciale, precum „acțiuni comune" sau „poziții comune".

[72] Cu privire la doctrina „efectului direct" al dreptului european, a se vedea: capitolul 9 infra. Efectul direct este determinat, în principal, de către instanțele judecătorești europene. Or, competența Curții este exclusă în general în privința prevederilor PESC și a actelor adoptate în temeiul acestor prevederi. Tratatele recunosc doar două excepții explicite. În primul rând, dreptul PESC poate fi controlat în temeiul art. 40 TUE. În al doilea rând, Curtea are competență să controleze legalitatea „deciziilor care prevăd măsuri restrictive împotriva persoanelor fizice sau juridice adoptate de Consiliu în temeiul titlului V capitolul 2 din Tratatul privind Uniunea Europeană" (a se vedea art. 275 al doilea paragraf TFUE).

[73] Art. 40 TUE realizează o distincție clară între competența PESC și „competențel[e] Uniunii prevăzute la articolele 3-6 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene".

aceasta? În cazul în care referirii la „acte legislative" i-ar fi acordată o semnificaţie formală, şi anume: referirii la acte adoptate în temeiul unei proceduri legislative, atunci art. 24 TUE ar preciza un aspect evident. Într-adevăr, în cadrul PESC nu se aplică nici procedura legislativă ordinară şi nici procedurile legislative speciale. În schimb, în cazul în care formulării îi este acordată o semnificaţie materială, atunci art. 24 TUE a semnalat excluderea normelor PESC *general* aplicabile. O a doua soluţie la natura competenţelor PESC ar putea fi găsită în Declaraţia nr. 14 la tratatele europene, care subliniază că competenţa PESC „nu aduc[e] atingere bazei juridice existente, responsabilităţilor şi competenţelor fiecărui stat membru în ceea ce priveşte formularea şi exercitarea politicii sale externe, serviciile sale diplomatice naţionale, relaţiile sale cu ţările terţe, şi participarea sa în cadrul organizaţiilor internaţionale"[74]. Această formulare se apropie de ideea unei competenţe paralele, însă opinia mai bună insistă că, în cadrul ordinii juridice a UE, competenţele PESC sunt competenţe „speciale" sau „sui generis"[75].

(b) Art. 3 alin. (2) TFUE: competenţe exclusive subsecvente privind tratatele

La art. 3 alin. (2) TFUE găsim o a doua excepţie la categoriile de competenţe „ordinare" ale Uniunii. Prevederea dispune o regulă specială pentru competenţa Uniunii de a încheia acorduri internaţionale. El dispune: „De asemenea, competenţa Uniunii este exclusivă în ceea ce priveşte încheierea unui acord internaţional în cazul în care această încheiere este prevăzută de un act legislativ al Uniunii, ori este necesară pentru a permite Uniunii să îşi exercite competenţa internă, sau în măsura în care aceasta ar putea aduce atingere normelor comune sau ar putea modifica domeniul de aplicare a acestora".

Pe lângă competenţele exclusive stabilite constituţional – menţionate la art. 3 alin. (1) –, ordinea juridică a Uniunii recunoaşte astfel posibilitatea unei creşteri *dinamice* a competenţelor sale exclusive în sfera externă. Să examinăm, în primul rând, practica constituţională a competenţelor subsecvent exclusive, înainte de a critica teoria sa constituţională subiacentă.

(i) Trei direcţii de exclusivitate: codificarea practicii constituţionale?

Potrivit art. 3 alin. (2), atunci când este îndeplinită una din cele trei situaţii, Uniunea poate dobândi ulterior competenţă exclusivă de a încheia tratate. Se afirmă că aceste trei situaţii codifică trei doctrine judiciare celebre. Aceste doctrine au fost dezvoltate în jurisprudenţa Curţii Europene anterior Tratatului de la Lisabona[76].

Potrivit primei situaţii, Uniunea va obţine o competenţă exclusivă subsecventă de a încheia tratate atunci când încheierea unui acord internaţional „este prevăzută de

[74] Declaraţia (nr. 14) cu privire la politica externă şi de securitate comună.

[75] M. Cremona, „The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action", CML Rev, vol, 40, 2003, 1347, la 1354.

[76] Cu privire la cele trei doctrine judiciare, a se vedea: R. Schütze, „Parallel External Powers in the European Community: from „Cubist" Perspectives towards „Naturalist" Constitutional Principles?", YEL, vol. 23, 2004, 225.

un act legislativ al Uniunii". Această formulare corespunde „doctrinei OMC". În *avizul 1/94* privind compatibilitatea Acordului OMC cu tratatele[77], Curtea a reținut că, „[î]n măsura în care [Uniunea] a inclus în actele sale legislative interne clauze privind tratamentul care trebuie rezervat resortisanților țărilor terțe sau a conferit în mod expres instituțiilor sale competența de a negocia cu țările terțe, [Uniunea] dobândește o competență externă exclusivă în măsura prevăzută prin aceste acte"[78]. Art. 3 alin. (2) codifică această doctrină judiciară. Codificarea este totuși mai restrictivă, în măsura în care exclude din domeniul său prima alternativă („prevederi privind tratamentul resortisanților țărilor terțe").

A doua situație menționată la art. 3 alin. (2) TFUE acordă Uniunii o competență exclusivă privind tratate, atunci când „este necesară pentru a permite Uniunii să își exercite competența internă". Această formulare pare a codifica „doctrina avizului 1/76"[79], deși într-o formă mult *mai puțin* restrictivă. În jurisprudența sa, Curtea a confirmat într-adevăr această a doua direcție a exclusivității ulterioare pentru situații „atunci când încheierea unui acord internațional este necesară pentru realizarea obiectivelor tratatului *care nu pot fi atinse prin instituirea de reguli autonome*"[80] și atunci când realizarea unui obiectiv intern este „indisolubil legată" de sfera externă[81]. Niciuna dintre aceste restricții nu se poate regăsi la art. 3 alin. (2) TFUE. Iar în deschiderea sa necondiționată, a doua situație se apropie de textul competenței legislative „reziduale" a Uniunii: art. 352 TFUE. Textul aproape identic al art. 3 alin. (2) și al art. 216 TFUE sugerează într-adevăr că „ar dispărea competența partajată implicită"; or, aceasta ar constitui „o îndepărtare complet indezirabilă de la jurisprudență"[82].

În sfârșit, a treia situație din art. 3 alin. (2) pare a se referi la „doctrina *AETR*" a Curții. În temeiul doctrinei *AETR*[83], statele membre sunt lipsite de competența lor de a încheia tratate în măsura în care exercitarea ei aduce atingere dreptului european intern. De fiecare dată atunci când Uniunea „a adoptat dispoziții de instituire a unor norme comune, indiferent sub ce formă, statele membre nu mai au dreptul, acționând individual sau chiar colectiv, de a contracta cu statele terțe obligații *care afectează aceste norme*"[84]. Principiul subiacent *AETR* este împiedicarea ca un acord internațional încheiat de către statele membre să aducă atingere „aplicării uniforme și coerente a regulilor [Uniunii] și bunei funcționări a sistemului pe care ele îl instituie"[85]. A codificat

[77] Avizul 1/94 (*Acordul OMC*), ECR [1994], p. I-5267.

[78] *Ibidem*, pct. 95.

[79] Avizul 1/76 (*înființarea unui fond*), ECR [1977], p. 741. Cu privire la evoluția doctrinei avizului 1/76, a se vedea: Schütze (supra n. 76), 250 și urm.

[80] Avizul 2/92 (*a treia decizie revizuită a OCDE privind tratamentul național*), ECR [1995], p. I-521, partea V – pct. 4 (s.a.).

[81] Cauza C-476/98, *Comisia/Germania* (*cer deschis*), ECR [2002], p. I-9855, pct. 87.

[82] M. Cremona, „A Constitutional Basis for Effective External Action? An Assessment of the Provisions on EU External Action in the Constitutional Treaty", EUI Working Paper 2006/30, 10.

[83] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (supra n. 47).

[84] *Ibidem*, pct. 18 – s.a.

[85] Avizul 1/03 (*Convenția de la Lugano*), ECR [2006], p. I-1145, pct. 133.

în mod adecvat art. 3 alin. (2) această a treia direcţie judiciară a competenţelor exclusive subsecvente? A treia variantă din art. 3 alin. (2) rupe – în mod straniu – legătura dintre un acord al unui *stat membru* şi dreptul european intern, şi o înlocuieşte cu o analiză a efectului unui acord al *Uniunii* asupra regulilor europene. Aceasta trebuie să fie pur şi simplu o „eroare de redactare" din partea redactorilor tratatului şi este de sperat ca aceasta să fie corectată de Curte cât mai curând posibil.

(ii) Exclusivitate ulterioară: criticarea teoriei constituţionale

Tratatele au grijă deosebită să clarifice faptul că aspectul competenţelor constituie o chestiune „constituţională". Competenţele Uniunii ar trebui sporite astfel doar prin amendarea (ordinară a) tratatului[86]. Nu ar trebui să ne aşteptăm că natura unei competenţe – şi anume: gradul în care statele membre rămân abilitate să acţioneze – este în mod egal stabilită în mod constituţional? Cu alte cuvinte, nu este ceva straniu în ideea că Uniunea poate modifica – fără amendarea tratatului – ordinea sa de competenţe? Precum am văzut mai sus, aceasta nu este nici poziţia Tratatului de la Lisabona şi nu a fost nici cea a Curţii Europene. Cea din urmă a subscris în mod explicit la teoria competenţelor exclusive ulterioare în avizul 2/91: „Caracterul exclusiv sau nu al competenţei [Uniunii] nu decurge doar din dispoziţiile tratatului, ci poate depinde în mod egal de întinderea măsurilor care au fost adoptate de către instituţiile [Uniunii] pentru aplicarea acestor dispoziţii şi care sunt de natură să priveze statele membre de o competenţă pe care ele o puteau exercita cu titlu provizoriu"[87].

Chiar dacă art. 3 alin. (2) şi Curtea Europeană adoptă ideea de competenţe exclusive subsecvente, ar trebui să acceptăm însă în mod necritic această teorie? Împotriva ei pot fi avansate o serie de obiecţii teoretice[88]. Identificarea efectului legislaţiei interne a Uniunii cu competenţe externe exclusive ridică într-adevăr obiecţii serioase din perspectiva ierarhiei normelor. Întinderea competenţelor exclusive ale Uniunii este o chestiune constituţională şi, ca atare, ea ar trebui extinsă – cel puţin teoretic – doar prin intermediul unui amendament constituţional. Pare astfel o ispravă de alchimie juridică să se permită Uniunii să modifice ordinea sa de competenţe, în special întrucât aceasta ar permite legiuitorului Uniunii să evite întinderea principiului subsidiarităţii[89]. Efectul de excludere în prima şi în a treia situaţie din art. 3 alin. (2) decurge însă din efectul legislaţiei Uniunii. Iar această „exclusivitate" legislativă este mai fragilă decât competenţele exclusive constituţional, de vreme ce ea poate fi încă abrogată printr-un act legislativ.

Ar trebui, aşadar, separate cele două fenomene ale exclusivităţii, constituţională şi legislative. Iar, deşi autorii Tratatului de la Lisabona au exprimat efectele menţionate la art. 3 alin. (2) TFUE în sensul competenţelor exclusive, ei ar fi trebuit să se fi exprimat mai bine în vocabularul mai nuanţat al doctrinei priorităţii legislative[90].

---

[86] Cu privire la ideea de „Kompetenz-Kompetenz", a se vedea: capitolul 2 – secţiunea 2 supra.

[87] Avizul 2/91 (*Convenţia 170 a OIM*), ECR [1993], p. I-1061, pct. 9.

[88] Schütze (supra n. 48), 305 şi urm.

[89] C. Calliess, *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union* (Nomos, 1999), 95.

[90] Cu privire la doctrina priorităţii, a se vedea: capitolul 10 – secţiunea 3 infra.

3. Proceduri de adoptare a deciziilor în domeniul extern

Cum va acționa Uniunea în plan extern și prin ce proceduri? Aceasta depinde de tipul de act adoptat. O analiză a procedurilor de adoptare a deciziilor în cadrul puterilor externe ale Uniunii trebuie să distingă între actele unilaterale și acordurile internaționale[91]. Acte externe unilaterale sunt acte care sunt adoptate doar de Uniunea Europeană însă sunt adresate unui terț[92]. Acordurile internaționale sunt, în schimb, acorduri între Uniune și un terț și presupun astfel acordul celui din urmă. În cadrul ambelor locuri constituționale pentru relații externe vom regăsi *ambele* instrumente. Deși regimul constituțional pentru acte unilaterale este fundamental diferit între PESC și politicile externe specializate din TFUE, ambele împart totuși aceeași procedură de încheiere de tratate.

Această a treia secțiune examinează regimul procedural pentru acte unilaterale și acorduri internaționale. Ea se va concentra prin aceasta asupra procedurii de adoptare a deciziilor PESC unilaterale. Motivul pentru aceasta este că actele unilaterale adoptate pentru competențe externe specializate urmează, în general, procedura legislativă (ordinară)[93]; iar, în privința legislației formale a Uniunii, adoptarea ei a fost discutată deja în capitolul 5. Toate acordurile internaționale, pe de altă parte, sunt încheiate potrivit procedurilor întâlnite în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Procedura „ordinară" de încheiere de tratate este stabilită la art. 218 TFUE. Prevederea constituie o legătură *procedurală* între două locuri privind relațiile externe, care – asemenea legăturii *personale* sub forma Înaltului Reprezentant [al Uniunii] pentru afaceri externe și politica de securitate – a fost introdusă prin Tratatul de la Lisabona.

Important, există de asemenea o legătură *instituțională* între PESC și politicile externe specializate ale Uniunii. Ea este exprimată la art. 22 TUE, inclus în capitolul referitor la „Dispoziții generale privind acțiunea externă a Uniunii". Potrivit acestei dispoziții, Consiliul European trebuie să „identific[e] interesele și obiectivele strategice ale Uniunii". Iar aceste decizii privind interesele strategice ale Uniunii „privesc politica externă și de securitate comună, precum *și celelalte domenii ale acțiunii externe a Uniunii*"[94]. Consiliul European este astfel călăuza și stimulatorul – oficial sau neoficial – al Uniunii pentru toate acțiunile sale externe[95].

---

[91] Această secțiune nu va aborda „pozițiile" adoptate în cadrul unei organizații internaționale.

[92] Astfel de acte unilaterale ar putea varia de la ajutor pentru dezvoltare la sancțiuni economice. Pentru un exemplu al celor din urmă, a se vedea: Regulamentul nr. 204/2011 (al Consiliului) privind măsuri restrictive având în vedere situația din Libia (JO L 58, 2011, p. 1), precum și: Regulamentul nr. 881/2002 (al Consiliului) de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii (JO L 139, 2002, p. 9) [Ediție specială 18/vol. 01, p. 189; n.t.].

[93] A se vedea art. 207 alin. (2) TFUE (s.a.): „Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu *procedura legislativă ordinară*, adoptă măsurile care definesc cadrul în care este pusă in aplicare politica comercială comună".

[94] s.a.

[95] Consiliul European hotărăște într-adevăr în mod regulat cu privire la interesele strategice ale Uniunii. Este interesant de remarcat totuși că Consiliul European a ajuns să prefere strategii „neoficiale" (a se vedea Strategia privind armelor ușoare și a armelor de calibru mic) strategiilor „oficiale" (a se vedea Strategia comună 1999/414 privind Rusia, JO L 157, 1999, p. 1). Cu privire la acest aspect, a se vedea: Eeckhout, *EU External Relations Law* (supra n. 33), 476-477.

(a) „Caracterul specific" al procedurilor de adoptare a deciziilor PESC

Procedurile de adoptare a deciziilor pentru acte PESC unilaterale sunt specifice PESC[96]. Particularitatea procedurilor PESC se manifestă în dispozițiile instituționale de adoptare a deciziilor, precum și în cerințele privind votul în Consiliu. Caracterul lor „interguvernamental" diferă în mod semnificativ de procedurile supranaționale care guvernează toate celelalte politici externe ale Uniunii.

(i) Actori instituționali și echilibru instituțional

Regimul instituțional inițial în cadrul PESC a fost descris drept „confuz"[97]. Iar, deși Tratatul de la Lisabona a simplificat anumite aspecte, rămân complexe principiile constituționale care guvernează dimensiunea instituțională în cadrul PESC.

Responsabilul *politic* central este Consiliul European, care identifică interesele strategice și orientările generale pentru PESC. El acționează prin intermediul deciziilor, în temeiul unei recomandări a Consiliului[98]. Aceste decizii nu stabilesc doar direcția politicii externe europene, ci și ritmul ei. (Deciziile Consiliului European, astfel discutate mai jos, au consecințe pentru modalitățile de vot în Consiliu). Președintele Consiliului European asigură „la nivelul său și în această calitate" reprezentarea externă a Uniunii în probleme referitoare la PESC, fără a aduce atingere rolului de reprezentare al Înaltului Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate[99].

Consiliul (aici Consiliul Afaceri Externe) este organismul *decident* central în privința PESC. El „elaborează" PESC și „adoptă deciziile necesare pentru definirea și punerea în aplicare a acesteia", pe baza orientărilor generale și a liniilor strategice adoptate de Consiliul European[100]. Acest rol central în adoptarea deciziilor se extinde și la încheierea de acorduri internaționale[101]. Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate, care prezidează Consiliul Afaceri Externe, asistă în general Consiliul în îndeplinirea sarcinilor sale[102].

Care este rolul instituțiilor supranaționale ale Uniunii? Rolul Comisiei în cadrul PESC este minimal și definit deficient. Ea „poate" prezenta, împreună cu Înaltul Reprezentant, propuneri comune Consiliului European privind interesele strategice ale Uniunii[103]; și ea „poate" susține propuneri ale Înaltului Reprezentant către Consiliu, însă acest drept comun de inițiativă este împărțit cu orice state membru[104]. Care este rolul Parlamentului European? Rolul Parlamentului European este chiar mai redus

---

[96] A se vedea art. 24 alin. (1) TUE.

[97] P. Eeckhout, *External Relations of the European Union* (Oxford University Press, 2004), 420.

[98] A se vedea art. 22 alin. (1) și 26 alin. (1) TUE.

[99] Art. 15 alin. (6) TUE.

[100] Art. 26 alin. (2) TUE.

[101] A se vedea art. 218 alin. (2) TFUE: „Consiliul autorizează începerea negocierilor, adoptă directivele de negociere, autorizează semnarea și încheie acordurile".

[102] Art. 27 alin. (1) TUE.

[103] Art. 22 alin. (2) TUE.

[104] Art. 30 TUE. Tratatul de la Lisabona pare astfel a fi stins dreptul autonom de inițiativă al Comisiei în cadrul PESC.

decât cel al Comisiei. Prerogativa sa principală rezidă în consultarea sa regulată „cu privire la aspectele principale și la opțiunile fundamentale" în cadrul PESC și în luarea în considerare a punctelor sale de vedere[105]. Parlamentul poate adresa întrebări și poate formula recomandări Consiliului și organizează de două ori pe an o dezbatere cu privire la progresele înregistrate de PESC[106].

(ii) Modalităţi de vot în Consiliu

Consiliul este decidentul central în cadrul PESC. Regulile de vot în Consiliu sunt stabilite la art. 31 TUE. Regula generală este aceea conform căreia Consiliul hotărăște în unanimitate. Spre deosebire de alte politici ale Uniunii, PESC recunoaște totuși posibilitatea constituțională a unei „abțineri constructive". Ea este constructivă prin aceea că permite Consiliului să hotărască, în pofida unei abțineri, în unanimitate. Statul membru care se abține, cu condiția să realizeze o declarație oficială, nu este obligat să aplice decizia Uniunii[107].

Prin derogare de la regula unanimității, art. 31 alin. (2) enumeră o serie de situații excepționale în care se aplică votul cu majoritate calificată. Consiliul poate adopta o decizie cu majoritate calificată: (i) atunci când se întemeiază pe o decizie a Consiliului European; (ii) atunci când se întemeiază pe o propunere a Înaltului Reprezentant ulterior unei cereri exprese a Consiliului European; (iii) atunci când pune în aplicare deciziile proprii; sau (iv) în cazul numirii unui reprezentant special (în conformitate cu art. 33 TUE)[108]. Lista categoriilor poate fi extinsă în cazul în care Consiliul European hotărăște astfel în unanimitate[109]. Important, ceea ce constituie o majoritate calificată în temeiul art. 31 TUE diferă în funcție de categoria în cauză. Aceasta rezultă din art. 238 alin. (2) TFUE[110], care distinge între o majoritate calificată „ordinară" și una „specială" pentru deciziile Consiliului, în funcție de împrejurarea dacă Consiliul hotărăște la propunerea Înaltului Reprezentant. Cu excepția categoriei (ii), toate deciziile PESC par a impune astfel o majoritate calificată specială.

În sfârșit, art. 31 TUE instituie două „excepții la excepție" pentru votul cu majoritate calificată. El stabilește două limite absolute la supranaționalismul de decizie.

---

[105] Art. 36 primul paragraf TUE.

[106] Art. 36 al doilea paragraf TUE.

[107] Acest mecanism procedural își află o limită cantitativă într-o treime a statelor membre care întrunesc cel puțin o treime din populația Uniunii.

[108] Art. 33 TUE dispune: „La propunerea Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, Consiliul poate numi un reprezentant special căruia i se conferă un mandat referitor la chestiuni politice speciale. Reprezentantul special își exercită mandatul sub autoritatea Înaltului Reprezentant".

[109] Art. 31 alin. (1) TUE.

[110] Dispoziția precizează: „Prin derogare de la articolul 16 alineatul (4) din Tratatul privind Uniunea Europeană, începând cu 1 noiembrie 2014 și sub rezerva dispozițiilor stabilite prin Protocolul privind dispozițiile tranzitorii, în cazul în care Consiliul nu hotărăște la propunerea Comisiei sau a Înaltului Reprezentant al Uniunii pentru afaceri externe și politica de securitate, majoritatea calificată se definește ca fiind egală cu cel puțin 72% din membrii Consiliului reprezentând statele membre participante, care reunesc cel puțin 65% din populația Uniunii".

Prima are natură politică, a doua natură constituțională. Limita politică încorporează „compromisul de la Luxemburg" în PESC[111]. Orice stat membru poate declara „din rațiuni vitale de politică națională pe care le prezintă" că se opune adoptării unei decizii cu majoritate calificată[112]. A doua limită are, în schimb, natură constituțională: orice vot cu majoritate calificată nu se poate aplica deciziilor cu implicații militare sau în domeniul apărării[113].

(b) Procedura (ordinară a) Uniunii de încheiere de tratate

La art. 218 TFUE este stabilită procedura „ordinară" de încheiere a acordurilor internaționale de Uniune[114]. Iar instituția centrală în cadrul acestei proceduri este Consiliul – nu doar ca *primus inter pares* cu Parlamentul, ci pur și simplu ca *primus*. Art. 218 TFUE recunoaște rolul central al Consiliului în toate etapele procedurii: „Consiliul autorizează începerea negocierilor, adoptă directivele de negociere, autorizează semnarea și încheie acordurile"[115]. Consiliul hotărăște aici cu majoritate calificată[116], cu excepția a patru situații. El hotărăște în unanimitate: în cazul în care acordul se referă la un domeniu pentru care este necesară unanimitatea; în cazul acordurilor de asociere; în privința acordurilor prevăzute la art. 212 cu state care sunt candidate la aderarea la Uniune; precum și în cazul acordului privind aderarea Uniunii la CEDO[117].

Recunoscând rolul principal al Consiliului, art. 218 TFUE definește apoi rolurile secundare ale celorlalte instituții ale UE în varii etape ale procedurii de încheiere a tratatelor. Prevederea distinge între inițierea și negocierea acordului, semnarea și

---

[111] Cu privire la „compromisul de la Luxemburg", a se vedea: capitolul 1 – secțiunea 2 lit. (b) supra.

[112] Art. 31 alin. (2) TUE.

[113] Art. 31 alin. (4) TUE.

[114] La art. 207 și 219 TFUE se găsesc două proceduri speciale. Cea dintâi abordează acordurile comerciale în contextul politicii comerciale comune a Uniunii. Art. 207 alin. (3) clarifică aici în mod explicit faptul că „se aplică articolul 218, sub rezerva dispozițiilor speciale ale prezentului articol". Art. 207 constituie astfel o *lex specialis* la *lex generalis* a art. 218. Regulile speciale din cadrul art. 207 privesc în principal puteri sporite ale Comisiei și reguli speciale de vot în Consiliu. O a doua derogare explicită de la procedura „ordinară" din art. 218 se realizează pentru „acorduri formale privind un sistem al cursului de schimb al monedei euro în raport cu monedele statelor terțe" (a se vedea art. 219 alin. (1): „[p]rin derogare de la articolul 218"). Consiliul hotărăște aici în unanimitate la recomandarea Comisiei sau a Băncii Centrale Europene, ulterior consultării Parlamentului European în conformitate cu modalitățile specifice (definite la alin. (3)).

[115] Art. 218 alin. (2) TFUE.

[116] Important, noul art. 218 TFUE nu a încorporat vechea regulă PESC din fostul art. 24 alin. (5) (vechiul) UE, potrivit căreia un stat membru nu ar fi obligat printr-un acord în privința căruia reprezentantul său nu și-a dat consimțământul. Totuși, nu a fost clarificat încă raportul constituțional din art. 31 TUE între regulile generale de vot din art. 218 alin. (8) TFUE și regulile speciale de vot în PESC. Rămâne de văzut dacă modalitățile speciale ale PESC, precum „abținerea constructivă" sau „frâna de urgență" se vor aplica acordurilor încheiate în PESC. (Este totuși important de precizat că, spre deosebire de art. 222 alin. (3) TFUE, la art. 31 TUE nu se realizează nicio mențiune explicită cu privire la aplicabilitatea regimului de vot).

[117] Art. 218 alin. (8) TFUE.

încheierea sa, și instituie și reguli speciale pentru modificarea și suspendarea sa. În mod excepțional, Uniunea poate deveni parte la acorduri internaționale fără a le fi încheiat. Acest fenomen – rar – are loc în cazul în care Uniunea „moștenește" acorduri internaționale de la statele sale membre prin doctrina succesiunii funcționale.

(i) Inițierea şi negocierea

În temeiul art. 218 alin. (3), Comisia deține dreptul exclusiv de a prezenta recomandări pentru acorduri care tratează în principal cu aspecte care nu intră în PESC. În schimb, în privința subiectelor care intră în mod exclusiv sau principal în domeniul PESC, Înaltul Reprezentant este cel care prezintă recomandări Consiliului. Pentru aspecte care intră parțial în domeniul PESC și parțial exced acestuia, există și posibilitatea unor „propuneri comune"[118].

În temeiul recomandării, Consiliul poate hotărî să înceapă negocierile și să desemneze negociatorul Uniunii, „în funcție de domeniul acordului în cauză"[119]. Această formulare este ambiguă. Textual, fraza sugerează un înțeles generos. Consiliul poate – însă nu este obligat – să desemneze Comisia drept negociator al Uniunii pentru un acord. Potrivit acestei interpretări, Comisia nu va dispune de o prerogativă de a fi negociatorul Uniunii pentru acorduri altele decât în materia PESC. O interpretare sistematică a frazei conduce la un înțeles mai restrictiv. Dacă este interpretată în lumina diviziunii de competențe între Comisie și Înaltul Reprezentant în etapa recomandării, Comisia ar fi abilitată din punct de vedere constituțional să fie negociatorul Uniunii pentru toate acordurile Uniunii care intră „exclusiv sau în principal" în Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene[120].

Consiliul poate adresa directive negociatorului și/sau poate supune puterile sale consultării cu un comitet special al Consiliului. Atunci când este aleasă Comisia ca negociator al Uniunii, ea trebuie astfel „autorizată" de Consiliu și ar desfășura negocierile sub controlul Consiliului. Așadar, puterile Comisiei sunt aici puteri „autonome" și „delegate". Gradul mai redus al autonomiei instituționale este justificat prin faptul că sunt implicați terți (Respingerea ulterioară de Consiliu a acordului negociat ar avea într-adevăr repercusiuni negative „externe", iar pentru acest motiv, implicarea *ex ante* a Consiliului constituie un instrument constituțional util). Pe de altă parte, existența unei garanții interne privind evaluarea negociatorului Uniunii creează, într-o anumită măsură, un „război pe două fronturi". Negociatorul Uniunii nu trebuie doar să negocieze extern cu terțul, ci trebuie să trateze în plan intern cu Consiliul.

Parlamentul nu este implicat în mod oficial în negocieri. Art. 218 alin. (10) TFUE constituționalizează totuși dreptul Parlamentului de a fi informat în cursul tuturor etapelor procedurii. Iar acest drept are potențialul de a deveni o garanție politică neoficială care anticipează interesele Parlamentului în etapa negocierilor[121].

---

[118] A se vedea art. 22 alin. (2) și 30 alin. (1) TUE.

[119] Art. 218 alin. (3) TFUE.

[120] A se vedea în acest sens și: Eeckhout (supra n. 33), 196.

[121] A se vedea Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisia Europeană, în special anexa III. Potrivit par. 3 din anexă, „Comisia ține seama în mod corespunzător, pe parcursul negocierilor, de observațiile Parlamentului".

În sfârşit, orice instituţie a Uniunii şi statele membre au dreptul de a contesta „constituţionalitatea" unui proiect de acord *înaintea* încheierii sale. Această garanţie jurisdicţională poate fi găsită la art. 218 alin. (11) TFUE, care creează competenţa Uniunii pentru pronunţarea unui „aviz"[122]. Atunci când acest „aviz" conduce la o constatare că acordul preconizat nu este compatibil cu tratatele, acordul nu poate intra în vigoare – decât dacă tratatele sunt revizuite[123]. Posibilitatea unui „control" *ex ante* al unui proiect de acord contrastează cu competenţele obişnuite de control *ex post* ale Curţii[124]. Excepţia este justificată totuşi – încă o dată – prin faptul că în cauză sunt drepturile terţului în temeiul dreptului internaţional. Într-adevăr, există o regulă de drept internaţional conform căreia, odată ce un acord este încheiat în mod valid în temeiul dreptului internaţional, în general, o parte contractantă nu poate invoca ulterior probleme constituţionale interne pentru a refuza efectul său obligatoriu[125]. Controlul *ex post* al unui acord internaţional va fi, aşadar, tardiv pentru a nega efectele externe ale unui acord internaţional.

(ii) Semnarea şi încheierea

Consiliul semnează şi încheie acordul la propunerea negociatorului[126].

Înaintea încheierii formale a acordului, Parlamentul European trebuie implicat în mod activ, cu excepţia situaţiei în care acordul priveşte în mod exclusiv PESC. (În comparaţie cu implicarea Comisiei în etapa propunerii[127], TFUE este aici mai generos,

---

[122] Art. 218 alin. (11) TFUE. Curtea a pronunţat până în prezent cincisprezece avize privind acorduri internaţionale: avizul 1/75 (*norme privind cheltuielile locale*), ECR [1975], p. 1355; avizul 1/76 (*înfiinţarea unui fond*), ECR [1977], p. 741; avizul 1/78 (*Acordul privind cauciucul natural*), ECR [1979], p. 2871; avizul 1/91 (*proiectul de Acord SEE*), ECR [1991], p. I-6079; avizul 2/91 (*Convenţia 170 a OIM*), ECR [1993], p. I-1061; avizul 1/92 (*Acordul AELS II*), ECR [1992], p. I-2821; avizul 2/92 (*a treia decizie revizuită a OCDE*), ECR [1995], p. I-521; avizul 1/94 (*Acordul OMC*), ECR [1994], p. I-5267; avizul 2/94 (*aderarea la CEDO*), ECR [1996], p. I-1759; avizul 3/94 (*Acordul-cadru privind bananele*), ECR [1995], p. I-4577; avizul 1/00 (*spaţiul aerian comun european*), ECR [2002], p. I-3493; avizul 2/00 (*Protocolul de la Cartagena*), ECR [2002], p. I-9713; avizul 1/03 (*Convenţia de la Lugano*), ECR [2006], p. I-1145; avizul 1/08 (*GATS*), [Rep. 2009, p. I-11129]; avizul 1/09 (*Tribunalul pentru Brevete Europene*), (nepublicat încă).

[123] Aceasta s-a întâmplat, de exemplu, în 1996 în privinţa Convenţiei europene pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, a se vedea: avizul 2/94 (*aderarea la CEDO*), ECR [1996], p. I-1759. Anterior Tratatului de la Lisabona, aderarea la convenţie era astfel neconstituţională. Tratatul de la Lisabona a amendat tratatele iniţiale, care conţin în prezent, la art. 6 alin. (2) TUE, o competenţă explicită de a aderare la CEDO.

[124] Cu privire la controlul jurisdicţional (*ex post*) în ordinea juridică a Uniunii, a se vedea: capitolul 8 – secţiunea 1 infra.

[125] A se vedea art. 46 din Convenţia de la Viena privind dreptul tratatelor: „(1) Faptul că consimţământul unui stat de a fi legat printr-un tratat a fost exprimat cu violarea unei dispoziţii a dreptului său intern privitoare la competenţa de a încheia tratate nu poate fi invocat de acest stat ca viciu de consimţământ afară numai dacă această violare n-a fost vădită şi nu priveşte o regulă de importanta fundamentală a dreptului său intern. (2) O violare este vădită dacă ea este obiectiv evidentă pentru orice stat care s-ar comporta în asemenea împrejurări în conformitate cu practica obişnuită şi cu buna credinţă".

[126] Art. 218 alin. (5) şi (6) TFUE. Încheierea se realizează de regulă printr-o decizie a Consiliului.

[127] Art. 218 alin. (3) TFUE: acorduri care privesc „exclusiv *sau în principal*" PESC (s.a.).

extinzând implicarea parlamentară la acorduri care privesc chiar principal aspecte PESC.) Art. 218 alin. (6) distinge astfel între două forme de participare parlamentară la procedura de încheiere: consultare şi aprobare. Cea dintâi este categoria reziduală şi se aplică tuturor acordurilor care nu impun aprobarea. Tipurile de acorduri în care Consiliul trebuie să obţină aprobare parlamentară sunt enumerate sub forma a cinci situaţii enunţate la art. 218 alin. (6) lit. (a) TFUE: (i) acorduri de asociere; (ii) acordul privind aderarea Uniunii la CEDO; (iii) acorduri care instituie un cadru instituţional specific; (iv) acorduri care au implicaţii bugetare importante pentru Uniune; (v) acorduri în domeniile în care se aplică procedura legislativă ordinară sau procedura legislativă specială în cazul în care este necesară aprobarea Parlamentului European.

Prima, a doua şi a treia categorie pot fi explicate prin ideea constituţională a „tratatelor politice"[128]. Acordurile de asociere şi acordurile cadru instituţionale, precum CEDO, vor exprima prin definiţie o alegere *politică* importantă, cu consecinţe pe termen lung. Pentru aceste alegeri politice fundamentale, Parlamentul – reprezentantul cetăţenilor europeni – trebuie să îşi dea aprobarea sa democratică. Cea de-a patra categorie reprezintă o reflexie constituţională care protejează rolul special de care dispune Parlamentul European în stabilirea bugetului Uniunii[129]. Cea de-a cincea categorie este profund coerentă din perspectiva paralelismului procedural. În temeiul alin. (6) lit. (a) pct. (v) din art. 218, Parlamentul dispune de un veto privind „acorduri în domenii" care impun în plan intern codecizia sau aprobarea parlamentară[130]. Paralelismul între sfera internă şi cea externă nu este totuşi completă: Parlamentul *nu* va dispune într-adevăr de puterea de a participa la încheiere în materii în care se aplică procedura legislativă „ordinară". Puterea sa internă de codecizie este redusă aici la o simplă putere de „consimţământ". În privinţa acordului internaţional negociat, el nu are de ales. Acest „deficit democratic" structural în regimul procedural pentru acorduri internaţionale nu este totuşi o caracteristică *sui generis* a Uniunii Europene, ci el poate fi găsit în alte ordini constituţionale ale lumii[131]. El poate fi justificat, în general, prin referire la natura „excepţională" a afacerilor externe şi, în special, prin natura lor „volatilă" şi „secretă"[132].

---

[128] R. Jennings şi S. Watts (ed.), *Oppenheim's International Law* (Oxford University Press, 2008), 211.

[129] Pentru o discuţie extinsă privind această categorie, a se vedea: cauza 189/97, *Parlamentul/ Consiliul* (*Acordul de pescuit cu Mauritania*), ECR [1999], p. I-4741.

[130] Reformarea la Lisabona a prevederii elimină două curiozităţi constituţionale care au caracterizat fostul art. 300 CE. În primul rând, prerogativa Parlamentului de a participa la acord este de acum încolo independentă de preexistenţa legislaţiei interne. Cerinţa acordului depinde de procedura de adoptare a deciziei interne *ca atare*. În al doilea rând, spre deosebire de fostul art. 300 CE, art. 218 a extins acordul parlamentar pentru acordurile internaţionale la toate procedurile interne care impun de asemenea acord parlamentar. Şi, încă o dată, această reformare sporeşte paralelismul între sfera internă şi cea externă.

[131] El poate fi găsit, de exemplu, în Statele Unite ale Americii. Potrivit art. II secţiunea 2 din Constituţia SUA, preşedintele este cel care „are puterea, prin avizul şi acordul Senatului, de a încheia tratate, cu condiţia ca două treimi din senatorii prezenţi să fie de acord". Parlamentul american – Camera Reprezentanţilor – nu este implicat în mod oficial.

[132] Cu privire la această percepţie clasică a afacerilor externe, a se vedea: introducerea la acest capitol, supra.

(iii) Modificarea, suspendarea (şi încetarea)

Art. 218 alin. (7) TFUE tratează modificările aduse acordurilor internaţionale care au fost încheiate. Consiliul poate „poate împuternici negociatorul să aprobe, în numele Uniunii, modificarea acordului, în cazul în care acesta prevede că aceste modificări trebuie adoptate conform unei proceduri simplificate sau de către un organism creat prin respectivul acord" (Consiliul poate însoţi această împuternicire de condiţii speciale). În absenţa unei astfel de împuterniciri exprese pentru o procedură de revizuire simplificată, se aplică procedura ordinară de încheiere a tratatelor. Aceasta decurge din principiul constituţional denumit „*actus contrarius*". Pentru modificarea unui acord internaţional, trebuie urmată aceeaşi procedură care a condus iniţial la încheierea acordului internaţional.

Art. 218 alin. (9) TFUE are ca obiect suspendarea unui acord internaţional. Prevederea specifică posibilitatea Comisiei sau Înaltului Reprezentant de a propune Consiliului suspendarea acordului. (În plus, deşi prevederea nu se referă în mod explicit la împărţirea de competenţe între cei doi actori, astfel menţionată la art. 218 alin. (3) TFUE pentru etapa propunerii, ar trebui să presupunem că această regulă s-ar aplica prin analogie. Înaltul Reprezentant ar trebui astfel să fie doar împuternicit să recomande suspendarea acordurilor internaţionale care privesc „exclusiv sau în principal" PESC.) Parlamentul nu este menţionat în mod expres şi el trebuie aşadar doar informat cu privire la decizia Consiliului. Această procedură trunchiată permite Uniunii să decidă rapid cu privire la suspendarea (temporară) a unui acord. Această decizie „executivă" fără aprobare parlamentară denaturează totuşi într-o anumită măsură echilibrul instituţional în materia relaţiilor externe.

Cum sunt denunţate acordurile Uniunii? Din nefericire, art. 218 TFUE nu stabileşte în mod explicit un regim procedural pentru încetarea unui acord al Uniunii. Sunt posibile două puncte de vedere. Prima opinie este întemeiată încă o dată pe ideea de „*actus contrarius*": denunţarea unui acord ar trebui să urmeze chiar aceeaşi procedură pentru încheierea sa. Acest paralelism procedural a fost contestat prin referire la tradiţiile constituţionale ale statelor membre ale Uniunii, care lasă decizia de denunţare în principal la nivelul executivului[133]. O a doua părere se întoarce, aşadar, la aplicarea prin analogie a procedurii de suspendare.

(iv) Succesiunea Uniunii în acordurile internaţionale ale statelor membre

Poate fi obligată Uniunea prin acorduri pe care nu ea nu le-a încheiat în mod oficial? Răspunsul, contrar intuiţiei, este afirmativ: în temeiul dreptului european, Uniunea poate fi obligată prin acorduri ale statelor sale membre, cărora cea dintâi le-a succedat celor din urmă[134].

---

[133] C. Tomuschat, „Artikel 300 EG", în H. von der Groeben şi J. Schwarze (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (Nomos, 2004), vol. IV, par. 61.

[134] Pentru o prezentare, a se vedea: R. Schütze, „The „Succession Doctrine" and the European Union", în A. Arnull şi alţii (ed.), *A Constitutional Order of States: Essays in Honour of Alan Dashwood* (Hart, 2011), 459.

Doctrina succesiunii Uniunii în acorduri internaţionale ale statelor membre este o doctrină a succesiunii *funcţionale*[135]. Nu se întemeiază pe un transfer de teritoriu, ci pe un transfer de *funcţii*. Curtea Europeană a anunţat această doctrină în [cauza] *International Fruit*[136], în legătură cu Acordul General pentru Tarife şi Comerţ. Din punct de vedere formal, Uniunea nu era parte la tratatul internaţional, însă Curtea a reţinut că, „în măsura în care, în temeiul tratat[elor] [europene], [Uniunea] *a preluat puteri exercitate anterior de către statele membre* în materia vizată prin Acordul general, prevederile acelui acord au efectul de a obliga [Uniunea]"[137]. Succesiunea funcţională a emanat astfel din natura exclusivă a puterilor Uniunii în temeiul politicii comerciale comune („PCC"). De vreme ce Uniunea preluase „funcţii" exercitate anterior de către statele membre în această materie, ea era împuternicită şi obligată să preia şi obligaţiile lor internaţionale.

Mult timp după *International Fruit*, doctrina succesiunii a rămas tăcută. În ultimul deceniu ea a trăit însă o renaştere constituţională. Aceasta a permis Curţii să definească mai bine contururile doctrinei. În ordinea juridică europeană, trei principii par a guverna succesiunea funcţională. În primul rând, pentru ca doctrina succesiunii să funcţioneze, *toate* statele membre trebuie să fie părţi la un tratat internaţional[138]. În al doilea rând, nu are pertinenţă *momentul* încheierii tratatului internaţional. Nu va avea, prin urmare, importanţă dacă tratatul internaţional a fost încheiat înainte sau după crearea Comunităţii Europene în 1958[139]. În al treilea rând, Uniunea va succeda în tratate internaţionale, doar atunci când există un „*transfer deplin de puteri* exercitate anterior de către statele membre"[140]. Uniunea nu va succeda astfel în toate acordurile internaţionale încheiate de toate statele membre, ci doar în acelea în care a preluat o competenţă exclusivă. S-ar limita prin aceasta doctrina succesiunii europene la sfera competenţelor exclusive din punct de vedere *constituţional* ale Uniunii; sau, ar fi suficientă exclusivitatea *legislativă* generată prin art. 3 alin. (2) TFUE? Curtea a relevat o preferinţă pentru o doctrină a succesiunii care include exclusivitatea legislativă. În *Bogiatzi*[141], Curtea a reţinut că într-adevăr un „transfer integral" ar putea avea loc atunci când statele membre ar fi împiedicate complet să îşi exercite competenţele în cadrul domeniului material al tratatului internaţional.

4. Partajarea puterii externe: garanţii constituţionale ale caracterului unitar

Statele sunt subiecte suverane de drept internaţional[142]. Dintr-o perspectivă de drept internaţional, ele dispun astfel de puteri externe depline. Această soluţie – simplă

[135] A se vedea P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes* (Presse Universitaire de Liège, 1975), 147-148: „Prin preluarea, în virtutea tratatelor, a anumitor competenţe şi puteri exercitate anterior de statele membre, [Uniunea] trebuie să preia în egală măsură obligaţiile internaţionale care au controlat exercitarea acestor competenţe şi puteri [...]".

[136] Cauzele conexate 21-24/72, *International Fruit Company NV/Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECR [1972], p. 1219.

[137] *Ibidem*, pct. 14-18 (s.a.).

[138] Cauza C-188/07, *Commune de Mesquer/Total*, Rep. 2008, p. I-4501.

[139] Cauza C-308/06, *Intertanko şi alţii/Secretary of State for Transport*, Rep. 2008, p. I-4057.

[140] *Ibidem*, pct. 4 (s.a.).

[141] Cauza C-301/08, *Bogiatzi/Deutscher Luftpool şi alţii*, [Rep. 2009, p. I-10185].

[142] Art. 6 din Convenţia de la Viena din 1969: „Fiecare stat posedă capacitatea de a încheia tratate".

– s-ar putea să nu se aplice însă uniunilor de state. Aici coexistă două tradiţii constituţionale. În interiorul tradiţiei americane, Uniunea este considerată ca unica purtătoare a suveranităţii externe. Ea este reprezentantul extern unitar – statele membre fiind „blocate" faţă de scena internaţională[143]. În schimb, potrivit tradiţiei germane, Uniunea şi statele membre pot participa la relaţii internaţionale[144]. În cadrul unei atari „federaţii deschise", relaţiile externe ale Uniunii şi ale statelor sale membre trebuie coordonate astfel încât să garanteze coerenţa diplomatică şi politică. Uniunea Europeană urmează această a doua tradiţie. Ea este o federaţie deschisă, în care Uniunea şi statele sale membre sunt participanţi activi pe scena internaţională.

Cum a coordonat ordinea juridică europeană (potenţiala) prezenţă dual a Uniunii şi a statelor sale membre? Uniunea a urmat două mecanisme. Primul mecanism este o garanţie politică care aduce Uniunea şi statele sale membre la aceeaşi masă a negocierilor pentru un acord internaţional. În ultimii cincizeci de ani, Uniunea a cultivat într-adevăr tehnica internaţională a acordurilor mixte. În schimb, al doilea mecanism este „intern" Uniunii şi impune statelor membre o „obligaţie de cooperare" care „decurge din cerinţa existenţei unei unităţi de reprezentare internaţională a [Uniunii]"[145]. Iar, deşi această obligaţie funcţionează – teoretic – în contul Uniunii şi al statelor membre[146], ea a fost utilizată – practic – doar pentru a facilita exercitarea puterilor externe ale Uniunii pe scena internaţională.

(a) Acorduri mixte: o garanţie internaţională şi politică

Cine poate încheia acorduri internaţionale care nu intră în întregime în sfera de competenţă a Uniunii sau a statelor membre? Răspunsul tradiţional la această întrebare a fost Uniunea şi statele membre împreună, sub forma acordurilor mixte, şi anume: acorduri la care atât Uniunea, cât şi anumite state membre sau toate statele sale membre apar ca părţi contractante[147]. Caracterul mixt a fost conceput iniţial pentru un sector specific al dreptului european[148]. El s-a răspândit totuşi curând, devenind trăsătura specifică a federalismului Uniunii Europene în afaceri externe[149].

---

[143] Pentru tradiţia americană a unei „federaţii închise", a se vedea: R. Schütze, „Federalism and Foreign Affairs: Mixity as an (Inter)national Phenomenon", în C. Hillion şi P. Koutrakos (ed.), *Mixed Agreements Revisited* (Hart, 2010), 57, la 59 şi urm.

[144] Pentru tradiţia germană a unei „federaţii deschise", a se vedea: *ibidem*, la 65 şi urm.

[145] Avizul 1/94 (supra n. 122), pct. 108.

[146] *Ibidem*.

[147] Caracterul mixt se extinde la toate etapele unui acord internaţional şi poate adăuga astfel o dimensiune pluralistă etapelor de negociere, încheiere şi executare.

[148] Art. 102 din Tratatul Euratom: „Acordurile sau convenţiile încheiate cu un stat terţ, o organizaţie internaţională sau un resortisant aparţinând unui stat terţ, la care sunt părţi, pe lângă Comunitate, unul sau mai multe state membre, nu pot intra în vigoare decât după notificarea Comisiei de către toate statele membre interesate a faptului că aceste acorduri sau convenţii au devenit aplicabile în conformitate cu dispoziţiile dreptului lor intern".

[149] Primul acord mixt încheiat de CEE a fost Acordul de instituire a unei asocieri între Comunitatea Economică Europeană şi Grecia din 1961, JO 26, 1963, p. 294. Pentru o listă relativ actualizată, a se vedea J. Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States* (Kluwer, 2001), 252-277, care enumeră 154 de acorduri mixte încheiate între 1961 şi 2000.

Dezvoltarea şi succesul acordurilor mixte în federalismul european al afacerilor externe pot fi explicate printr-o serie de motive – interne şi externe ale ordinii juridice a Uniunii. În primul rând, acordurile mixte ar permite Uniunii şi statelor sale membre să îşi completeze competenţele lor într-un întreg unitar care ar însoţi suveranitatea externă a unui stat terţ. Împărţirea puterilor de încheiere a tratatelor între ele ar putea fi astfel redusă la o afacere „internă" a Uniunii[150]. În al doilea rând, insecuritatea aferentă naturii şi întinderii puterilor de încheiere de tratat a actorilor nestatali în temeiul dreptului internaţional a oferit iniţial un motiv suplimentar[151]. Atât timp cât rămâne incert dacă sau cum Uniunea şi-ar putea îndeplini obligaţiile sale internaţionale, acordurile mixte ar oferi securitate juridică pentru state terţe, prin implicarea statelor membre în calitate de „garanţi" internaţionali ai obligaţiei Uniunii[152].

Evoluţiile constituţionale din cadrul ordinii juridice europene din ultimele patru decenii au slăbit ambele justificări. Nu doar că puterile externe ale Uniunii s-au extins în mod semnificativ prin dezvoltarea doctrinei competenţelor implicite – codificată în prezent prin art. 216 TFUE – însă competenţele sale interne au fost ameliorate în scopul garantării executării acordurilor Uniunii în cadrul ordinii juridice europene[153]. În prezent, motivul dominant – al treilea – subiacent acordurilor mixte pare a avea o natură pur politică: statele membre insistă să participe în nume propriu, astfel încât să rămână „vizibile" pe scena internaţională[154]. Chiar pentru materii care intră fără ocolişuri în competenţa Uniunii, statelor membre nu le place să fie închise (îngrădite) în spatele unui văl supranaţional.

Cum a reacţionat Uniunea Europeană la cererea *internă* pentru acorduri mixte? Competenţele partajate nu impun, din punct de vedere constituţional, o acţiune mixtă[155]. Nu orice acord internaţional care intră în cadrul unui domeniu al competenţelor partajate trebuie să fie aşadar mixt. În cadrul competenţelor partajate, Uniunea sau statele membre pot ambele acţiona în mod autonom şi pot încheia acorduri independente; or, în cazul în care doresc astfel, ele pot acţiona în comun[156]. S-a părut că iniţial Curtea

---

[150] A se vedea deliberarea 1/78 (*Convenţia AIEA*), ECR [1978], p. 2151, pct. 35: „Este suficient să se afirme în privinţa celorlalte părţi contractante că materia dă naştere unei împărţiri a competenţelor în interiorul Comunităţii, fiind înţeles că natura exactă a acestei împărţiri este o chestiune internă în care statele terţe nu trebuie să intervină".

[151] P. Pescatore, „Les relations extérieures des Communautés européennes: Contribution à la doctrine de la personnalité des organisations internationales", în *Recueil des Cours*, vol. 103, 1961, 105.

[152] M. J. Dolmans, *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States* (Asser Instituut, 1985), 95.

[153] Cu privire la efectele direct şi indirect al acordului internaţional în ordinea juridică unională, a se vedea: capitolul 9 – secţiunea 4 infra.

[154] C.D. Ehlermann, „Mixed Agreements: A List of Problems", în O'Keeffe şi Schermers (ed.), *Mixed Agreements* (Kluwer, 1983), 3, la 6: „Statele membre doresc să continue să apară ca părţi contractante în scopul de a rămâne actori vizibili şi identificabili pe scena internaţională. Participarea individuală este considerată aşadar ca modalitatea de apărare şi sporire a prestigiului şi influenţei statelor membre individuale".

[155] R. Schütze, „The European Community's Federal Order of Competences: A Retrospective Analysis", în M. Dougan şi S. Currie (ed.), *Fifty Years of the European Treaties – Looking Back and Thinking Forward* (Hart Publishing, 2009), 63, în special 85-87.

[156] A se vedea cauza 316/91, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-625, pct. 26. În acest sens, a se vedea şi R. Holdgaard, *External Relations of the European Community: Legal Reasoning and Legal Discourses* (Kluwer, 2008), 152.

Europeană ar cere o justificare *constituţională* precisă pentru acţiunea externă mixtă în locul unui acord pur unional[157]. Cu toate acestea, în ultimele trei decenii, Curtea de Justiţie a dat binecuvântare judiciară utilizării necontrolate a acordului mixt în materii de competenţe partajate[158].

Utilizarea răspândită a acţiunii externe mixte demonstrează o toleranţă remarcabilă a Uniunii faţă de puterile internaţionale ale statelor membre, de vreme ce practica acordurilor mixte atrage o consecinţă semnificativă *anti*-unională. Potrivit „convenţiei constituţionale" europene, Consiliul încheie acorduri mixte în contul Uniunii doar atunci când *toate* statele membre au ratificat acordul în conformitate cu tradiţiile lor constituţionale[159]. Convenţia se reduce astfel la a impune acordul „unanim" înainte ca Uniunea să îşi poată exercita competenţa sa. Aranjamentul convenţional prelungeşte astfel celebrul Acord de la Luxemburg în sfera externă. Utilizarea necontrolată constituţional a acordurilor mixte în temeiul competenţelor partajate ale Uniunii a fost criticată, deloc surprinzător, ca „modalitate de reducere sistematică a personalităţii şi capacităţii [Uniunii] ca reprezentant al interesului colectiv"[160]. Alţii au proclamat practica acordurilor mixte drept „contribuţie aproape unică la un federalism autentic"[161]. Adevărul este la mijloc. Caracterul mixt ar trebui limitat la situaţii în care motive constituţionale solide impun dublarea statelor membre pe scena internaţională.

(b) Obligaţia de cooperare: garanţie internă şi jurisdicţională

Obligaţia statelor membre de a coopera în mod loial şi sincer orientează toate materiile de drept european[162]. Obligaţia are totuşi importanţă specială în sfera

---

[157] Avizul 1/76 (*înfiinţarea unui fond*), ECR [1977], p. 741, pct. 6-8. Curtea a recunoscut că „pericolul acordurilor mixte (şi atracţia lor pentru statele membre) rezidă în tendinţa lor de a sublinia în mod excesiv în contul [Uniunii] participarea statelor membre ca persoane juridice internaţionale tradiţionale" (M. Cremona, „The Doctrine of Exclusivity and the Position of Mixed Agreements in the External Relations of the European Community", în *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 2, 1982, 393, 414).

[158] În ultimii treizeci de ani, aceste acorduri mixte „facultative" – i.e., acorduri în care Uniunea are competenţă de a încheia întregul acord – au devenit categoria proeminentă de acorduri mixte: „Într-adevăr, nu există nicio decizie a Curţii în temeiul Tratatului CE în care justificarea explicită pentru recurgerea la procedura mixtă să fi avut domeniul limitat al competenţei [Uniunii] – considerat în general ca principala explicaţie juridică pentru practica acordurilor mixte" (a se vedea Heliskoski (supra n. 149, la 68)).

[159] Inspiraţia acestei convenţii constituţionale pare a rezida în art. 102 din Tratatul Euratom (supra n. 148). Cu privire la convenţie şi la modurile de atenuare a consecinţelor sale, a se vedea: P. Eeckhout, (supra n. 33), 258-259.

[160] P. Pescatore, „Opinion 1/94 on „Conclusion" of the WTO Agreement: is there an Escape from a Programmed Disaster?", CML Rev, vol. 36, 1999, 387, la nota de subsol 6. Critica acordurilor mixte a fost bogată chiar de la începuturi; a se vedea A. Barav, „General Discussion", în C. W. A. Timmermans şi E. L. M. Völker (ed.), *Division of Powers between the European Communities and their Member States in the field of External Relations* (Kluwer, 1981), 144: „Acordurile mixte sunt probabil un rău necesar, parte a procesului de integrare, însă nimeni nu ar vrea să nu le mai vadă".

[161] J. H. H. Weiler, „The External Relations of non-unitary Actors: Mixity and the Federal Principle", în Weiler (ed.), *The Constitution of Europe* (Cambridge University Press, 1999), la 130.

[162] Pentru obligaţia generală, a se vedea: art. 4 alin. (3) TUE.

externă[163]. Iar aceasta este situaţia în special atunci când Uniunea şi statele membre trebuie să îşi coordoneze puterile lor externe în temeiul unui acord mixt[164]. Deşi s-a dezvoltat în contextul acordurilor mixte, aceasta nu este totuşi unica situaţie în care obligaţiei de cooperare i-a fost acordat un rol constituţional activ[165]. Ordinea juridică unională a utilizat obligaţia de cooperare şi pentru a facilita exercitarea (autonomă) a competenţelor externe ale *Uniunii*. Acest rol de facilitare a fost exprimat într-un mod pozitiv şi într-unul negativ. Aspectul pozitiv al obligaţiei de cooperare poate cere ca statele membre să acţioneze ca „mandatari ai interesului Uniunii". În schimb, aspectul negativ al obligaţiei de cooperare poate impune o limită asupra exercitării de statele membre a competenţelor lor externe partajate. În acest al doilea rol, obligaţia de cooperare funcţionează – parţial – ca „revers" al principiului subsidiarităţii[166].

(i) Statele membre ca „mandatari ai Uniunii"

Dreptul internaţional clasic se întemeiază pe ideea statului suveran[167]. Această structură a dreptului internaţional, centrată asupra statului, creează dificultăţi normative

---

[163] Pentru o expresie specială a obligaţiei generale de la art. 4 alin. (3) TUE în materia PESC, a se vedea: art. 24 alin. (3) TUE: „Statele membre sprijină activ şi fără rezerve politica externă şi de securitate a Uniunii, în spiritul loialităţii şi solidarităţii reciproce şi respectă acţiunea Uniunii în acest domeniu. Statele membre conlucrează pentru consolidarea şi dezvoltarea solidarităţii politice reciproce. Acestea se abţin de la orice acţiune contrară intereselor Uniunii sau care poate dăuna eficienţei sale ca forţă de coeziune în relaţiile internaţionale".Pentru obligaţii de cooperare chiar mai specifice, a se vedea: art. 32 TUE (consultarea şi coordonarea politicilor naţionale în cadrul Consiliului European şi Consiliului) şi art. 34 TUE (coordonarea statelor membre în organizaţii internaţionale).

[164] A se vedea cauza C-459/03, *Comisia/Irlanda* (*uzina Mox*), ECR [2006], p. I-4657, pct. 175-176: „Curtea a mai subliniat că statele membre şi instituţiile [Uniunii] au o obligaţie de cooperare strânsă în executarea angajamentelor pe care şi le-au asumat în temeiul unei competenţe partajate pentru încheierea unui acord mixt. Aceasta este situaţia în special în cazul unui litigiu care, precum în speţă, priveşte în esenţă angajamentele care decurg dintr-un acord mixt care priveşte un domeniu, şi anume protecţia şi conservarea mediului marin, în care respectivele domenii de competenţă ale [Uniunii] şi statelor membre sunt susceptibile să fie strâns legate, precum este evidenţiat, în plus, prin declaraţia de competenţe a [Uniunii] şi prin apendicele său". Pentru o analiză a obligaţiei de cooperare în cadrul Acordului OMC (mixt), a se vedea J. Heliskoski, „The „Duty of Cooperation" between the European Community and its Member States within the World Trade Organisation", în *Finnish Yearbook of International Law*, vol. 7, 1997, 59.

[165] A se vedea şi cauza C-266/03, *Comisia/Luxemburg*, ECR [2005], p. 4805, pct. 58: „Această obligaţie de cooperare loială este de aplicare generală şi nu depinde nici de caracterul exclusiv sau nu al competenţei [Uniunii] în cauză şi nici de dreptul eventual al statelor membre de a contracta obligaţii faţă de ţări terţe". Pentru o analiză generală a obligaţiei în contextul relaţiilor externe, a se vedea: M. Cremona, „Defending the Community Interest: the Duties of Cooperation and Compliance", în M. Cremona şi B. de Witte (ed.), *EU Foreign Relations Law: Constitutional Fundamentals* (Hart, 2008), 125; precum şi: E. Neframi, „The Duty of Loyalty: Rethinking its Scope through its Application in the field of EU External Relations", CML Rev, vol. 47, 2010, 323.

[166] Sunt conştient că aceasta este o formulare disputată, de vreme ce principiul subsidiarităţii poate funcţiona în mod teoretic descendent şi ascendent. Cu toate acestea, în trecut, dreptul european a identificat subsidiaritatea în principal ca mecanism de protejare a exercitării competenţelor statului. Iar, pentru acest motiv, „subsidiaritatea inversă" încearcă să surprindă ideea conform căreia Curtea utilizează aici obligaţia de cooperare pentru a proteja exercitarea competenţelor Uniunii.

[167] M. Koskenniemi, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument* (Cambridge University Press, 2006).

pentru actorii nestatali[168]. Uniunea Europeană este o uniune de *state* și ca atare se confruntă încă cu dificultăți normative atunci când acționează pe scena internațională. Aceste obstacole normative au devenit mai puține, însă rămân situații în care Uniunea nu poate acționa în plan extern drept consecință a cecității parțiale a dreptului internațional față de subiecte compuse. Iar atunci când Uniunea este „dezactivată" – internațional – de la exercitarea competențelor sale, ea va trebui să autorizeze statele sale membre să acționeze în contul său. Această manifestare pozitivă a obligației de cooperare este denumită „doctrina mandatarilor"[169].

O bună ilustrare a doctrinei mandatarilor poate fi găsită în contextul incapacității Uniunii de a participa la organizații internaționale. Multe dintre aceste organizații permit încă doar statelor membre să devină membri (activi); și astfel Uniunea Europeană constată că nu își poate exercita competențele sale în aceste foruri internaționale de decizie. Un exemplu al acestei calități de membru centrată asupra statelor este Organizația Internațională a Muncii (OIM). În acest caz, Uniunea nu poate încheia ea însăși convenții internaționale și trebuie să se întemeieze, așadar, pe statele sale membre. Obligația de a acționa ca mandatar al Uniunii derivă astfel din obligația de cooperare: „În speță, cooperarea între [Uniune] și statele membre este cu atât mai necesară ținând cont de faptul că prima nu poate, în stadiul actual al dreptului internațional, să încheie ea însăși o convenție OIM și că ea trebuie să procedeze astfel *prin intermediul statelor membre*"[170]. Uniunea trebuie să exercite aici în mod indirect competențele sale externe, și anume: prin statele membre „care acționează în mod solidar în interesul [Uniunii]"[171].

Găsim un exemplu mai recent al doctrinei mandatarilor în Decizia Consiliului „de autorizare a statelor membre să ratifice sau să adere, în interesul [Uniunii], la Convenția internațională [...] privind răspunderea și despăgubirile pentru prejudicii în legătură cu transportul pe mare al substanțelor periculoase și nocive"[172]. Uniunea nu putea adera la convenție, de vreme ce ea era deschisă doar statelor suverane[173]. Însă, de vreme ce convenția în cauză era „deosebit de importantă, având în vedere interesele Comunității și ale statelor membre", Uniunea a autorizat și obligat statele sale membre să încheie convenția[174]. Uniunea a învins astfel incapacitatea sa în temeiul dreptului internațional, abilitând și obligând statele sale membre să acționeze pe scena internațională în interesul „european" comun.

---

[168] A se vedea Jennings și Watts, *Oppenheim* (supra n. 128), 245 și urm.

[169] Pentru o primă analiză a acestei construcții doctrinare în sfera externă, a se vedea: M. Cremona, „Member States as Trustees of the Union Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union", în Arnull (supra n. 134), 435.

[170] Avizul 2/91 (*Convenția 170 a OIM*), ECR [1993], p. I-1061, pct. 37 (s.a.).

[171] *Ibidem*, pct. 5.

[172] A se vedea Decizia Consiliului 2002/971/CE, JO L 337, 2002, p. 55 [Ediție specială, 11/vol. 30, p. 134; n.t.].

[173] *Ibidem*, considerentul (4) din preambul.

[174] *Ibidem*, art. 1 și 3.

(ii) Subsidiaritate „răsturnată": restricţii asupra exercitării competenţei partajate a statului

Într-un domeniu al competenţelor partajate, atât Uniunea, cât şi statele membre sunt abilitate să acţioneze în plan extern – de exemplu – prin încheierea unui acord internaţional cu Statele Unite ale Americii. Însă, drept consecinţă a variilor obstacole procedurale privind puterea Uniunii de încheiere de tratate, statele membre ar putea fi mai rapide în exercitarea competenţei partajate pe care o deţin. Iar, în acest sens, terţii ar putea fi într-adevăr mai interesaţi în privinţa a douăzeci şi şapte de acorduri bilaterale, decât a unui acord al Uniunii[175].

În vederea garantării „unităţii de reprezentare internaţională a [Uniunii]"[176], Curtea a dezvoltat aşadar un aspect „negativ" al obligaţiei de cooperare. Atunci când acţiunile internaţionale ale unui stat membru ar putea compromite încheierea unui acord al Uniunii, Curtea a impus statelor membre obligaţii specifice. Aceste obligaţii restrâng exercitarea competenţelor lor partajate şi, astfel, – într-o anumită măsură – reflectă şi răstoarnă principiul subsidiarităţii. Iar precum principiului subsidiarităţii, obligaţia de cooperare a fost considerată în mod tradiţional a avea o natură „procedurală"[177].

În [cauza] *Comisia/Luxemburg*[178], găsim o bună ilustrare a obligaţiilor negative impuse statelor membre atunci când îşi exercită competenţele lor externe partajate. Luxemburgul şi-a exercitat puterea sa de a încheia tratate internaţionale contractând o serie de acorduri bilaterale cu state est-europene. Comisia a fost furioasă, de vreme ce iniţiase deja propriile negocieri în contul Uniunii ca întreg. Ea s-a plâns astfel că, chiar dacă Luxemburgul dispunea de o competenţă partajată de a încheia acorduri, „negocierea de Comisie a unui acord în numele [Uniunii] şi astfel încheierea sa ulterioară de Consiliu sunt complicate în mod inevitabil prin interferenţa iniţiativelor individuale ale unui stat membru"[179]. S-a susţinut că poziţia Uniunii ar fi fost slăbită, „întrucât [Uniunea] şi statele sale membre apar fragmentate"[180]. Curtea a adoptat acest punct de vedere, însă doar parţial: „[...] adoptarea unei decizii care autorizează Comisia să negocieze un acord multilateral în numele [Uniunii] marchează debutul unei acţiuni [unionale] concertată pe plan internaţional şi implică, în acest sens, *dacă nu o obligaţie de abţinere în contul statelor membre, cel puţin o obligaţie de cooperare strânsă* între acestea din urmă şi instituţiile [Uniunii] în vederea facilitării realizării misiunii [Uniunii] şi astfel garantării unităţii şi coerenţei acţiunii şi reprezentării internaţionale a acesteia din urmă"[181].

---

[175] Această abordare ar putea fi inspirată din strategia romană clasică a „*divide et impera*", împarte şi stăpâneşte.

[176] Avizul 1/94 (*Acordul OMC*), ECR [1994], p. I-5267, pct. 108.

[177] Cremona, „Defending the Community Interest" (supra n. 165), 168; precum şi Neframi, „The Duty of Loyalty" (supra n. 165), 355-356.

[178] Cauza C-266/03, *Comisia/Luxemburg*, ECR [2005], p. 4805.

[179] *Ibidem*, pct. 53.

[180] *Ibidem*.

[181] *Ibidem*, pct. 60 (s.a.).

Curtea nu a condamnat ca atare exercitarea competenței statului membru de a încheia tratate. Dotat cu o competență externă partajată, Luxemburgul ar fi putut foarte bine încheia acorduri bilaterale cu state terțe. În măsura în care Comisia inițiase o „acțiune [unională] concertată" pentru încheierea unui acord al Uniunii în acest domeniu, statului membru îi revenea totuși o obligație de cooperare și consultare cu Comisia. Iar, prin faptul neconsultării Uniunii, Luxemburgul încălcase obligația de cooperare[182]. Obligația de cooperare a fost considerată astfel în principal ca obligație de informare. Ea părea a fi o obligație *procedurală* de conduită, iar nu o obligație materială de rezultat.

Caracterul pur procedural al obligației a fost pus totuși recent în cauză. În [cauza] *Comisia/Suedia*[183], instituția Uniunii a introdus o acțiune împotriva Suediei pentru „divizarea reprezentării internaționale a [Uniunii] și compromiterea unității rezultate [...] cu ocazia primei conferințe a părților la [Convenția de la Stockholm privind poluanții organici persistenți]"[184]. Ce se întâmplase? Suedia nu se abținuse să facă o propunere în cadrul conferinței internaționale, iar Comisia a susținut că această acțiune unilaterală încălca obligația de cooperare. Suedia a replicat că oferise suficiente informații și se consultase cu Uniunea și cu celelalte state membre[185]. De această dată, aceasta nu a fost însă suficient. Ulterior citării corespunzătoare a jurisprudenței sale, Curtea a trecut la examinarea împrejurării dacă exista o „strategie" a Uniunii de a nu efectua o propunere[186]. Iar, constatând existența unei atari strategii a Uniunii și faptul că Suedia „s-a disociat de o strategie comună concertată în cadrul Consiliului"[187], Curtea a reținut că Suedia încălcase obligația de cooperare. Printr-o ispravă remarcabilă de creativitate judiciară, Curtea a reținut acum că jurisprudența sa anterioară privea afirmația că „statele membre au obligații speciale în sensul acțiunii *și al abținerii* într-o situație în care Comisia a transmis Consiliului propuneri care, deși nu au fost adoptate de acesta, constituie punctul de plecare al unei acțiuni [unionale] concertate"[188].

Această cauză ar putea reprezenta într-adevăr începutul unei obligații *materiale* de cooperare. Curtea nu a fost satisfăcută de obligația procedurală de informare și consultare, ci a interzis chiar exercitarea de către un stat membru a unei competențe externe partajate. Există pericole într-o interpretare materială a obligației de cooperare? În timp ce o atare interpretare protejează mai bine unitatea reprezentării externe a Uniunii și a statelor sale membre, există un pericol pentru exercitarea autonomă a puterilor internaționale ale statelor[189]. Ea depinde întrutotul de cât de timpuriu începe

[182] *Ibidem*, pct. 61.

[183] Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia*, [Rep. 2010, p. I-3317]. Pentru o analiză amplă, a se vedea: G. de Baere, „„O, Where is Faith? O, Where is Loyalty?" Some Thoughts on the Duty of Loyal Co-operation and the Union's External Environmental Competences in the light of the PFOS Case", în EL Rev, vol. 36, 2011, 405.

[184] Cauza C-246/07, *Comisia/Suedia* (supra n. 183), pct. 44.

[185] *Ibidem*, pct. 63.

[186] *Ibidem*, pct. 76.

[187] *Ibidem*, pct. 91.

[188] *Ibidem*, pct. 103.

[189] Suedia a susținut în mod corect că o interpretare materială „risca să lipsească de sens competența partajată în cazul acordurilor mixte" (*ibidem*, pct. 63).

obligaţia de abţinere de la acţiunea internaţională care derogă de la poziţia Uniunii. Aspectul temporal al acestei obligaţii va determina astfel în principal efectul său material.

Concluzii

Uniunea Europeană are personalitate internaţională şi reprezintă într-adevăr un actor internaţional semnificativ. Spre deosebire de statele sale membre, în dreptul internaţional Uniunea nu este considerată ca stat suveran. Uniunea Europeană este o uniune de state şi, ca atare, este un subiect compus de drept internaţional.

Competenţele externe ale Uniunii sunt competenţe atribuite. În absenţa suveranităţii externe, statele sale membre trebuie să transfere competenţe Uniunii. Care este întinderea competenţelor Uniunii? Secţiunea 1 a analizat regimul constituţional dual al competenţelor externe, astfel cum acestea din urmă sunt identificate în general în două locuri constituţionale. Titlul V din Tratatul privind Uniunea Europeană conferă Uniunii o competenţă generală de a aborda „politica externă şi de securitate comună". În schimb, partea a cincea din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene enumeră o serie de competenţe speciale în domenii particulare de politică. Pe lângă aceste competenţe tematice, Uniunii îi este acordată şi o competenţă „reziduală" de a încheia de tratate: art. 216 TFUE. Am văzut mai sus că prevederea încearcă să codifice jurisprudenţa Curţii cu privire la competenţele implicite ale Uniunii de încheiere de tratate. Acest articol este totuşi un rezultat textual dezastruos. Art. 216 alin. (1) pare a fi influenţat – în mod eronat – de trei principii create de Curtea Europeană în contextul competenţelor *exclusive* ale Uniunii Europene.

Care este natura competenţelor externe ale Uniunii? Pot ele fi clasificate prin intermediul aceloraşi categorii care se aplică competenţelor legislative ale Uniunii? Am văzut în secţiunea 2 că aceasta este într-adevăr situaţia. Or, există două excepţii constituţionale. În primul rând, caracterul competenţei PESC nu poate fi surprins în categoriile de competenţe menţionate la art. 3-6 TFUE. Aceasta decurge în mod implicit din calităţile – încă – misterioase ale dreptului PESC, iar în mod explicit din art. 40 TUE. Competenţa PESC este descrisă cel mai bine ca *sui generis* – fenomen singular care corespunde naturii „speciale" a normelor şi procedurilor PESC[190]. Cea de-a doua excepţie la categoriile generale de competenţe ale Uniunii este ideea competenţelor exclusive ulterioare de a încheia tratate. Această idee derogă de la clasificarea din cadrul puterilor legislative ale Uniunii, a căror exercitare nu va conduce la o competenţă exclusivă[191]. Ideea exclusivităţii externe ulterioare sau „exclusivităţii prin exercitare" a fost elaborată iniţial de Curtea Europeană. Prin art. 3 alin. (2) TFUE, Tratatul de la Lisabona a încercat să codifice jurisprudenţa anterioară. Această codificare nu este – încă o dată – lipsită de probleme şi revine – de asemenea – sistemului judiciar european să îi formuleze în viitor contururile sale.

[190] A se vedea art. 24 alin. (1) TUE: „Politica externă şi de securitate comună face obiectul aplicării unor norme şi proceduri speciale".

[191] Supremaţia dreptului european conduce la excluderea aplicării dreptului naţional contrar. Pentru o discuţie privind acest aspect, a se vedea: capitolul 10 – secţiunea 3 infra.

Secțiunea 3 a analizat procedurile de adoptare a deciziilor în relațiile externe ale Uniunii. Determinarea procedurii aplicabile depinde așadar de doi factori. În primul rând, măsura trebuie adoptată printr-un act unilateral; sau este un acord internațional? Dacă este vorba despre un acord internațional, atunci tratatele urmează procedurile comune de încheiere a tratatelor. În cazul în care este o măsură unilaterală, atunci tratatele disting între cele două regimuri constituționale pentru relații externe. În timp ce actele adoptate în temeiul competențelor speciale ale Uniunii urmează în general procedura legislativă (ordinară), pentru acte unilaterale în domeniul PESC, procedura este „specială"[192]. Ea are o natură specială atât în legătură cu echilibrul constituțional între actorii instituționali implicați, cât și cu modalitățile speciale de vot din Consiliu. Ambele trăsături transformă PESC într-un domeniu „interguvernamental" de drept european care contrastează cu restul procedurilor „supranaționale" de adoptare a deciziilor Uniunii. Aceste elemente „interguvernamentale" sunt totuși mai puțin vădite în procedura de încheiere a tratatelor. La art. 218 TFUE, Tratatul de la Lisabona, a „unificat" regimurile procedurale pentru tratatele PESC și non-PESC. Prevederea distinge între varii etape. Negocierea tratatelor internaționale revine astfel în principal Comisiei și Înaltului Reprezentant. Încheierea acordului este în sarcina Consiliului. Cu toate acestea, Parlamentul trebuie să își dea acordul cu privire la o mare gamă de acorduri; or, precum am văzut anterior, acordul nu este codecizie. În comparație cu atribuțiile sale în plan intern, atribuțiile externe ale Parlamentului sunt astfel mai reduse.

În sfârșit, secțiunea 4 a examinat instrumente constituționale concepute pentru garantarea unui grad de „unitate" în acțiunile externe ale Uniunii și statelor sale membre. Aceste instrumente sunt necesare, de vreme ce Uniunea Europeană este o „federație deschisă". În scopul asigurării unității și coerenței, ordinea juridică europeană a recurs în principal la două mecanisme constituționale. Acordurile mixte constituie un mecanism de drept internațional care aduce Uniunea și statele membre (dar și terții) la aceeași masă a negocierilor. Într-o epocă a competențelor externe partajate[193], acțiunea externă mixtă ar putea să nu fie obligatorie; or, statele membre au insistat în a utiliza acorduri mixte ca instrument politic. Cel de-al doilea instrument constituțional este intern ordinii juridice a Uniunii. El este obligația de cooperare. În timp ce se afirmă că obligația este reciprocă, ea a fost elaborată în principal pentru facilitarea exercitării competențelor *Uniunii* în sfera externă. Astfel, obligației de cooperare i-au fost atribuite un aspect pozitiv și unul negativ. În sens pozitiv, statele membre ar putea fi obligate să acționeze ca „mandatari ai interesului Uniunii" în forurile internaționale. În sens negativ, obligația a impus obligații asupra statelor membre atunci când își exercită competențele lor partajate. Acest aspect negativ este – într-o anumită măsură – opusul principiului subsidiarității. Statele membre sunt împiedicate să își exercite competența lor partajată în scopul prevenirii „divizării reprezentării internaționale a [Uniunii]"[194].

[192] A se vedea art. 24 alin. (1) TUE.

[193] A se vedea J. de la Rochère, „L'ère des compétences partagées de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne", în *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 1995, 390, 461; precum și: Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 48), capitolul 6.

[194] Cauza C-246/07 (supra n. 183), pct. 44.

7

Puteri executive: competenţe şi proceduri

Cuprins

Introducere 222
1. Atribuţii guvernamentale: executivul dual al Uniunii 224
   (a) Instrumente juridice pentru conducerea politică 225
   (b) Procedura (procedurile) neoficială (neoficiale) de guvernare 226
2. Atribuţii de legiferare: acte delegate şi acte de punere în aplicare 228
   (a) Delegarea puterii „legislative": art. 290 TFUE 230
      (i) Garanţii jurisdicţionale: limite constituţionale pentru actele delegate 231
      (ii) Garanţii politice: drepturi de control ale legiuitorului Uniunii 234
   (b) „Atribuirea" puterii executive: art. 291 TFUE 236
      (i) Domeniul art. 291 TFUE 237
      (ii) Garanţii constituţionale pentru legislaţia de punere în aplicare 239
3. Atribuţii administrative I: executarea centralizată 242
   (a) Domeniul puterilor administrative ale Uniunii 242
   (b) Atribuţii administrative şi principiul subsidiarităţii 246
4. Atribuţii administrative II: executarea descentralizată 249
   (a) Efectele actelor administrative naţionale 249
   (b) Autonomia administrativă naţională şi limitele sale 251
   Concluzii 254

Introducere

Ce sunt atribuţiile „executive" în Uniunea Europeană? În multe constituţii, ramura executivă are caracter rezidual: orice nu este *nici* legislativ şi *nici* judecătoresc este considerat a intra în domeniul său. Definiţia *negativă* a funcţiei executive are raţiuni istorice. Sensul iniţial al principiului separaţiei puterilor a fost de a *retrage* puteri de la un monarh atotputernic în favoarea unui Parlament şi a puterii judecătoreşti.

Problema acestei definiţii este totuşi natura sa nesigură şi relativă, sens în care au fost făcute încercări serioase pentru a identifica pozitiv „prerogativele" puterii executive. În afara domeniului relaţiilor externe[1], în mod tradiţional au fost recunoscute două astfel de prerogative. În primul rând, puterea executivă este identificată – în

[1] Cu privire la elementele „executive" în cadrul puterilor externe ale Uniunii, a se vedea capitolul 6 – introducere.

BUDAPEST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

mod firesc – cu sarcina executării legilor şi astfel cu obiectivul menţinerii păcii interne[2]. Sarcina executării legii este completată printr-o a doua cerinţă – aparent contradictorie[3]. Puterea executivă este identificată cu puterea de a „guverna", şi anume: de a conduce şi îndruma comunitatea politică. Ramura executivă este aici „centrul de impuls şi de decizie"[4]. În pofida perspectivei lor contradictorii, *ambele* prerogative tradiţionale ale executivului – sarcina reactivă de a executa legile şi sarcina activă de a propune legi – se întemeiază încă pe o idee comună: executivul dispune de puterea de *decizie*.

Puterea de decizie este opusă, de regulă, puterii de a adopta norme legislative. Pentru „statul legislativ" ideal al secolului al XIX-lea, toate normele juridice sunt adoptate de Parlament. Iar faptul că Parlamentul nu poate delega puterea către executiv a fost considerat „principiu universal recunoscut ca vital pentru integritatea şi păstrarea sistemului [democratic] de guvernare impus prin Constituţie"[5]. Or, acest ideal şi-ar afla limitele în necesităţile normative ale „statului administrativ" în secolul al XX-lea[6]. Parlamentele moderne nu ar avea pur şi simplu timp – sau cunoştinţe de specialitate – să „stăpânească toate detaliile chimiei şi ambalării ceaiului pentru a preciza limitele admisibile de praf, coloranţi artificiali şi altele asemenea care ar aduce atingere caracterului adecvat pentru consum"[7]. Societăţile industriale au impus un „legiuitor motorizat", care ar putea accelera procesul normativ[8]. Iar acest „legiuitor" secundar a trebuit să fie executivul. În statul administrativ, legislaţia executivă ar deveni într-adevăr norma numerică[9]. Iar, într-adevăr, apariţia executivului *care legiferează* „constituie una dintre cele mai importante transformări ale constituţionalismului"[10]. În statul administrativ, ramura executivă dobândeşte astfel o a treia putere: puterea de a adopta legislaţie (delegată).

Un descriere modernă a puterii executive ar include atunci trei funcţii de bază ale executivului, care – în ordine descrescătoare – sunt: puterea *politică* de a guverna,

---

[2] Acesta este motivul pentru care Locke (a se vedea J. Locke, *Two Treatises of Government* (Cambridge University Press, 1988), § 148 [John Locke, *Al doilea tratat despre cârmuire. Scrisoare despre toleranţă*, Editura Nemira, Bucureşti, 1999, traducere din limba engleză de Silviu Culea; *Al doilea tratat despre cârmuire*, capitolul IX, par. 148, p. 144-145; n.t.]), recunoscând caracterul distinctiv al executivului şi al funcţiei externe, atribuie totuşi ambele puteri unei singure persoane – monarhul.

[3] E. Zoller, *Droit constitutionnel* (Presses Universitaires de France, 1999), 425.

[4] L. Favoreu şi alţii, *Droit constitutionnel* (Dalloz, 2002), 537.

[5] *Field v. Clark*, 143 US 649 (1892), 692.

[6] A se vedea G. Lawson, „The Rise and Rise of the Administrative State", în *Harvard Law Review*, vol. 107, 1993-1994, 1231.

[7] W. Gellhorn şi C. Byse, *Administrative Law: Cases and Comments* (Foundation Press, 1974), 62.

[8] C. Schmitt, *Die Lage der Europäischen Rechtswissenschaft* (Universitätsverlag Tübingen, 1950), 18.

[9] H. W. R. Wade şi C. F. Forsyth, *Administrative Law* (Oxford University Press, 2000), 839: „nu există o activitate administrativă mai caracteristică decât *legislaţia*"; precum şi H. Pünder, „Democratic Legitimation of Delegated Legislation – A Comparative View on the American, British and German Law", în *International and Comparative Law Quarterly*, vol, 58, 2009, 353, în special 355: „În toate ţările supuse comparaţiei, puterile de legiferare administrativă au devenit mai curând regulă, decât excepţie". Pentru o prezentare generală, a se vedea şi: A. von Bogdandy, *Gubernative Rechtsetzung* (Mohr Siebeck, 1999).

[10] Zoller, *Droit constitutional* (supra n. 3), 436.

puterea *legislativă* de a adopta norme executive și puterea *administrativă* de a executa legislația. Acest capitol discută toate cele trei tipuri de puteri „executive" în contextul Uniunii Europene. Secțiunea 1 începe cu o examinare a puterii politice de a acționa ca guvern. Vom vedea că, în cadrul Uniunii, puterea de „direcție" a domeniilor politice importante este deținută de două instituții: Consiliul European și Comisia. „Guvernul" Uniunii (într-un sens strict) se întemeiază astfel pe un „executiv dual". Secțiunea 2 trece la o analiză a atribuțiilor legislative (delegate) ale executivului Uniunii. Dispozițiile centrale sunt aici art. 290 și 291 TFUE. Vom vedea că ordinea juridică europeană a permis delegări extinse de putere către executiv, insistând totuși asupra unor garanții materiale și procedurale care protejează două principii constituționale fundamentale – federalismul și democrația. Secțiunile 3 și 4 examinează atribuțiile administrative ale Uniunii. Întemeiată pe ideea „federalismului executiv", puterea de a aplica și de a executa dreptul european este împărțită între Uniune și statele membre. Uniunea poate executa – în mod excepțional – propriul drept; or, administrarea centralizată este limitată prin principiul subsidiarității. Și, ca regulă, statele membre sunt cele care execută dreptul Uniunii. În cadrul Uniunii, această formă de administrare descentralizată restricționează efectele uniforme ale deciziilor administrative.

1. Atribuţii guvernamentale: executivul dual al Uniunii

Noțiunea „guvern" este utilizată într-un sens larg și într-un sens strict. În sens larg, comunitățile politice sunt „guvernate" de totalitatea instituțiilor constituționale din cadrul societății[11]. Or, în sensul strict al cuvântului, ele sunt „guvernate" doar de una dintre aceste instituții: „guvernul". „Guvernul" este acea parte a executivului care este însărcinată să realizeze conducerea și îndrumarea[12]. Iar în funcție de împrejurarea existenței unuia sau a două organe însărcinate cu conducerea politică în interiorul unei societății, vorbim despre un executiv monist sau dualist[13]. Constituția americană este întemeiată pe un singur executiv: toată puterea executivă este încredințată unui organ – președintele Statelor Unite[14]. Marea Britanie și Franța, în schimb, se întemeiază pe ideea unui executiv dual. Există două instituții care sunt considerate a „conduce" țara. În Marea Britanie monarhică există Coroana (ereditară) și Cabinetul său; în timp ce în Franța republicană există președintele (ales) și „Guvernul" său[15].

Uniunea Europeană se întemeiază pe ideea de executiv dual. Există astfel două instituții însărcinate cu „guvernarea" Uniunii Europene: Consiliul European și Comisia.

---

[11] Acest sens larg este utilizat de Constituția SUA, a se vedea art. IV secțiunea 4: „Statele Unite garantează fiecărui stat din această uniune o formă republicană de guvernământ".

[12] Pentru acest sens strict, a se vedea: Constituția germană, capitolul VI: „Guvernul federal".

[13] Favoreu și alții, *Droit constitutionnel* (supra n. 4), 539.

[14] Pentru dezbaterea americană aferentă executivului „unitar", a se vedea: S. Calabresi și K. Rhodes, „The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary", în *Harvard Law Journal*, vol, 105, 1992, 1153; precum și: L. Lessing și C. Sunstein, „The President and the Administration", în *Columbia Law Review*, vol. 94, 1994, 1.

[15] Constituția franceză din 1958 realizează astfel o distincție clară între puterile guvernamentale ale președintelui (titlul II: art. 5-19) și cele ale Guvernului (titlul III: art. 20-23).

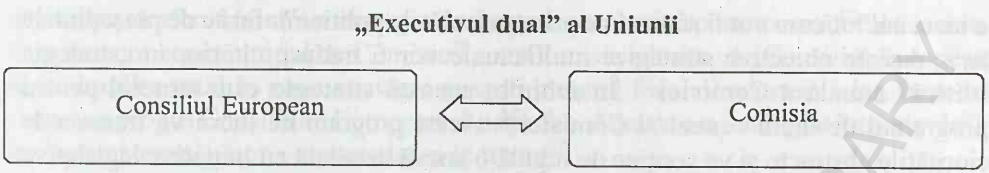

Figura 15 Executivul dual al Uniunii

Celui dintâi îi revine sarcina de a „ofer[i] Uniunii impulsurile necesare dezvoltării acesteia" şi de a „defin[i] orientările şi priorităţile politice generale"[16]. În schimb, Comisia „promovează interesul general al Uniunii şi ia iniţiativele corespunzătoare în acest scop"[17]. În consecinţă, *ambele* instituţii sunt abilitate şi obligate să realizeze conducerea politică a Uniunii. Care sunt instrumentele juridice – ale fiecărei instituţii – pentru o atare conducere? Şi există proceduri (ne)oficiale care asociază Consiliul European şi Comisia în exercitarea atribuţiilor lor guvernamentale?

(a) Instrumente juridice pentru conducerea politică

Care sunt instrumentele politice de care dispun Consiliul European şi Comisia? Este dificilă sarcina analizării conducerii politice în categorii juridice. În timp ce mecanismele politice tind să fie fluide şi situaţionale, categoriile de drept tind să fie solide şi permanente. Să încercăm totuşi să extragem permanentul din efemer.

Sarcina Consiliului European este de a acţiona în calitate de „iniţiator" şi „coordonator". El îşi va exprima aşadar în principal părerile prin „concluzii ale preşedinţiei"[18] şi prin „decizii"[19]. Natura juridică precisă a „concluziilor" este neclară. Ceea ce *este* clar este că ele reprezintă totuşi acordul politic al şefilor de stat sau de guvern ai statelor membre şi, ca atare, constituie un instrument politic formidabil de oferire de impulsuri cu privire la evoluţia Uniunii Europene. Ele vor include atât teme constituţionale, cât şi teme materiale. În privinţa celor dintâi, Consiliul European a fost într-adevăr principalul motor din spatele reformării tratatului. Referitor la cele din urmă, Consiliul European are un rol semnificativ în stabilirea agendei legislative a Uniunii. Aceasta poate fi ilustrată prin referire la „Programul de la Stockholm" – discutat mai jos.

Comisia a utilizat în mod tradiţional o varietate sofisticată de instrumente politice[20]. Ulterior alegerii sale, noua Comisie prezintă „obiectivele [sale] strategice

[16] Art. 15 alin. (1) TUE.

[17] Art. 17 alin. (1) TUE.

[18] Pentru o listă a concluziilor preşedinţiei, a se vedea: www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions.aspx?lang=ro.

[19] Pentru decizii importante ale Consiliului European în contextul relaţiilor externe, a se vedea, de exemplu, Strategia comună a Consiliului European pentru regiunea Mediteranei (2000/458/PESC), JO L183, 2000, p. 5; precum şi Decizia 2004/763/PESC a Consiliului European de amendare a Strategiei comune 2000/458/PESC privind regiunea Mediteranei în vederea extinderii termenului său de aplicare, JO L337, 2004, p. 72.

[20] Pentru o prezentare, a se vedea: http://ec.europa.eu/atwork/strategy/index_ro.htm.

pe cinci ani"[21], care vor fi semnalate prin „orientările politice" oferite de președintele său[22]. Aceste obiective strategice multianuale vor fi traduse ulterior în „strategia politică" anuală a Comisiei[23]. În schimb, această strategie este temeiul pentru „programul de lucru" anual al Comisiei[24]. Acest program de lucru va transcende prioritățile abstracte și va conține de regulă o anexă detaliată cu inițiative legislative concrete care urmează a fi prezentate în cursul anului. (Pentru a asigura un grad de cooperare interinstituțională, Comisia a convenit să prezinte în fiecare an Parlamentului European programul său de lucru și să „țină cont de prioritățile exprimate de Parlament" [25].) În sfârșit, în temeiul programului de lucru al Comisiei, fiecare direcție-generală va elabora propriul „plan de gestiune" anual[26]. Acest ciclu ordinar de politică poate fi completat – în plus – prin impulsuri extraordinare de reformă prin „cărți albe". Acestea exprimă, de regulă, un efort particular de reformare în privința unui sector determinat. Ele au fost utilizate frecvent în trecut[27].

(b) Procedura (procedurile) neoficială (neoficiale) de guvernare

Cum lucrează executivul dual al Uniunii? Există o diviziune strictă a atribuțiilor între Consiliul European și Comisie; sau ambele instituții cooperează în sarcina comună a guvernării? Uniunea Europeană a urmat o a doua cale – chiar dacă procedurile juridice aferente executivului său dual nu sunt la fel de formalizate și de „juridice" precum în alte domenii ale dreptului european.

Multe dintre inițiativele politice majore în cadrul Uniunii provin de la Comisie, deși ele sunt adresate Consiliului European. De exemplu, agenda „Europa 2020"

---

[21] A se vedea „Obiectivele strategice 2005-2009; Europa 2010: Un parteneriat pentru reînnoirea europeană: Prosperitate, solidaritate și securitate, Comunicare a președintelui în acord cu vicepreședintele Wallström" (COM(2005) 12). Comisia pare a fi înlocuit ciclul său pe cinci ani cu un ciclu pe zece ani sub forma programului „Europa 2020". Aceasta reprezintă „strategia de creștere [a Uniunii Europene] pentru următorul deceniu" (a se vedea Comisia, Comunicarea „Europa 2020": O strategie pentru creștere inteligentă, durabilă și incluzivă (COM (2010) 2020)). Strategia cuprinde cinci obiective, care sunt abordate prin șapte „inițiative emblematice". Pentru o „inițiativă emblematică" recentă, a se vedea: Comisia, Comunicare către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor: O Europă eficientă din punctul de vedere al resurselor – Inițiativă emblematică în temeiul strategiei Europa 2020 (COM (2011) 21).

[22] Potrivit art. 17 alin. (6) lit. (a) TUE, președintele „definește orientările în cadrul cărora Comisia își exercită misiunea". Pentru orientările politice ale celei de-a doua „Comisii Barroso", a se vedea: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1272.

[23] A se vedea Comisia, Comunicarea: Strategia politică anuală pentru 2010, COM (2009) 73 (la adresa: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/doc/aps_2010_ro.pdf).

[24] Pentru programele anuale de lucru ale Comisiei, a se vedea: http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_ro.htm.

[25] A se vedea Acordul-cadru privind relațiile dintre Parlamentul European și Comisia Europeană din 2010, JO L304, 2010, p. 47, par. 34 și 35. Pentru un calendar al acestei cooperări, a se vedea: *ibidem*, anexa IV.

[26] Pentru planul anual de gestiune al DG Concurență, a se vedea: http://ec.europa.eu/dgs/competition/index_ro.htm.

[27] Pentru o listă a „cărților albe" ale Comisiei, a se vedea: http://europa.eu/documentation/official-docs/white-papers/index_en.htm.

urmărește să ofere Uniunii o strategie de creștere economică pentru următorul deceniu. Ea a fost concepută inițial de Comisie[28]; or, Comisia admite că „Consiliul European se va implica total în noua strategie și va fi punctul focal al acesteia", iar, în acest sens, ea a propus Consiliului European să o aprobe. Aceasta s-a întâmplat într-adevăr[29]; iar în mod asemănător s-a procedat și în trecut[30].

Acest proces ascendent poate fi completat printr-o proces descendent. Astfel, atunci când Consiliul European a aprobat oficial o inițiativă politică generală, el poate însărcina ulterior Comisia cu elaborarea unor inițiative politice specifice. Un exemplu proeminent al acestei cooperări instituționale poate fi observat în „Programul de la Stockholm: O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora"[31]. Programul a fost instituit de Consiliul European și constituie un program multianual (2010-2014), care oferă „orientări strategice pentru planificarea legislativă și operațională în interiorul spațiului de libertate, securitate și justiție"[32]. O sarcină în cadrul programului este „protejarea drepturilor cetățenilor în societatea informațională"[33], în care Consiliul European a recunoscut dreptul individului la viață privată. Recunoscând prerogativele executive ale Comisiei în cadrul acestui domeniu, pasajul relevant al programului are următoarea formulare:

„Consiliul European invită Comisia:

- să evalueze funcționarea diverselor instrumente privind protecția datelor și să prezinte, după caz, noi inițiative legislative și nelegislative pentru a menține aplicarea eficientă a principiilor sus-menționate;

- să propună o recomandare de negociere a unor acorduri cu Statele Unite ale Americii privind protecția datelor și, după caz, privind schimbul de date, în scopul respectării aplicării legii, pe baza lucrărilor desfășurate de Grupul de contact la nivel înalt UE-SUA privind schimbul de informații, confidențialitatea și protecția datelor cu caracter personal;

- să analizeze elementele-cheie în vederea unor acorduri privind protecția datelor cu țările terțe în scopul respectării aplicării legii, care pot include, după caz, date deținute în sisteme private, pe baza unui nivel ridicat de protecție a datelor [...]".

Comisia a urmat într-adevăr invitația Consiliului European și a prezentat un „Plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm"[34], prin

---

[28] Comisia, Comunicare: O strategie pentru creștere inteligentă, durabilă și inclusivă, COM (2010) 2020.

[29] Consiliul European, concluzii ale președinției (25/26 martie 2010), și concluzii ale președinției (17 iunie 2010) – ambele disponibile la adresa de internet, supra n. 18.

[30] Cea mai faimoasă ilustrare este cartea albă a Comisiei din 1985 „Realizarea pieței interne" (COM (1985) 310), care a fost adresată formal Consiliului European.

[31] Consiliul European, Programul de la Stockholm – O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora, JO C115, 2010, p. 1.

[32] *Ibidem*, 4.

[33] *Ibidem*, 10.

[34] Comisia, Comunicarea: Crearea unui spațiu de libertate, securitate și justiție pentru cetățenii Europei – Plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm (COM (2010) 171). Pentru invitația generală adresată de Consiliul European, a se vedea concluziile președinției (10/11 decembrie 2009), 11 (par. 33): „Consiliul European invită Comisia să prezinte un plan de acțiune pentru punerea în aplicare a Programului de la Stockholm, care urmează să fie adoptat până în iunie 2010, precum și o revizuire intermediară a acestuia până în iunie 2012".

care s-a angajat la un calendar concret pentru fiecare dintre aceste iniţiative politice[35]. Iar primele fructe ale acestuia se pot observa deja[36]. Exemplul Programului de la Stockholm ilustrează că iniţiativele politice sunt deseori rezultatul unui impuls executiv *dublu* şi *comun*: Consiliul European invită Comisia, iar Comisia invită legiuitorul european[37]. Spiritul de cooperare între Consiliul European şi Comisie va acţiona benefic în special atunci când ambele urmează orientări politice similare. Aceasta nu trebuie să fie situaţia în mod necesar. Precum am văzut anterior[38], Consiliul European nu mai este liber din punct de vedere constituţional să „numească" Comisia potrivit preferinţelor sale politice. Comisia fiind „aleasă" de către Parlamentul European, se ridică posibilitatea ca orientarea politică a acestuia din urmă – şi astfel cea a Comisiei – să nu „coincidă" cu cea a Consiliului European. Un Consiliu European „conservator" poate astfel să fie obligat să coopereze cu o Comisie „laburistă". În această situaţie, guvernul dual al Uniunii Europene va fi supus unei dinamici politice care este cunoscută în dreptul constituţional francez drept „coabitare", şi anume: coexistenţa a două executive opuse politic[39].

2. Atribuţii de legiferare: acte delegate şi acte de punere în aplicare

Apariţia executivului care legiferează „constituie una dintre cele mai importante transformări ale constituţionalismului"[40]. Legislaţia executivă poate deriva astfel din două surse. Ea poate fi puterea normativă „autonomă" acordată în mod direct în temeiul constituţiei[41]; sau ea poate fi delegată executivului în temeiul legislaţiei parlamentare. În cel din urmă scenariu, delegarea „denaturează" echilibrul iniţial al puterii şi multe ordini constituţionale impun, în consecinţă, garanţii constituţionale pentru controlarea „legislaţiei delegate"[42].

Chiar de la începuturi, tratatele europene au prevăzut puteri normative autonome şi delegate pentru Comisie. Într-adevăr, autorii tratatului au anticipat că doar legiuitorul

---

[35] Comisia, Planul de acţiune (supra n. 34) – anexa.

[36] Comisia, Comunicarea: „O abordare globală a protecţiei datelor cu caracter personal în Uniunea Europeană", COM(2010) 609. A se vedea şi Decizia 2010/87 a Comisiei din 5 februarie 2010 privind clauzele contractuale tip pentru transferul de date cu caracter personal către persoanele împuternicite de către operator stabilite în ţări terţe în temeiul Directivei 95/46/CE a Parlamentului European şi a Consiliului, JO L 39, 2010, p. 5.

[37] Pentru o legătură constituţională între Consiliul European şi Consiliu, a se vedea: art. 16 alin. (6) TUE. Aici, Consiliul Afaceri Generale este însărcinat să ţină legătura cu Consiliul European. Asupra acestui aspect, a se vedea: capitolul 3 – secţiunea 4 lit. (a) supra.

[38] Cu privire la alegerea Comisiei, a se vedea: capitolul 4 – secţiunea 1 lit. (a) supra.

[39] Cu privire la acest aspect constituţional comparativ, a se vedea: Favoreu şi alţii, *Droit constitutionnel* (supra n. 4), 589 şi urm.

[40] Zoller, *Droit constitutionnel* (supra n. 3), 436.

[41] De exemplu, Constituţia franceză din 1958 recunoaşte puteri normative „autonome" executivului. Pentru o analiză a distribuirii puterii legislative între Parlament şi executiv, a se vedea: J. Bell, *French Constitutional Law* (Clarendon Press, 1992), în special capitolul 3 – „The Division of Lawmaking Powers: The Revolution that Never Happened?".

[42] B. Schwartz, „Delegated Legislation in America: Procedure and Safeguards", în *Modern Law Review*, vol. 11, 1948, 449.

european nu ar fi putut legifera în toate materiile care intră în domeniul tratatelor. Tratatul C(E)E a oferit astfel posibilitatea unui transfer de atribuţii legislative către Comisie[43]. Ar exista controale constituţionale aferente acestor puteri delegate? În fapt, fiecare delegare de putere de la Consiliul *interguvernamental* către Comisia *supranaţională* ar avea un efect unitar semnificativ pentru procesul de decizie în Uniunea Europeană; iar fiecare delegare de la Parlamentul European, *direct* ales, către Comisie, aleasă *indirect*, ar avea un efect antidemocratic semnificativ.

Ordinea juridică europeană a dezvoltat într-adevăr două garanţii constituţionale pentru protejarea principiilor sale fondatoare ale federalismului şi democraţiei. Jurisdicţional, Curtea de Justiţie a aprobat o doctrină a „nedelegării". Legiuitorului european îi este interzis din punct de vedere constituţional să delege executivului alegeri politice esenţiale. Or, chiar în cadrul acestor limite materiale, legiuitorul european a fost refractar în mod tradiţional să delege atribuţii în absenţa unui anumit control *politic*. Chiar de la începuturi, Consiliul – reprezentând statele membre – nu delega puteri Comisiei – reprezentând un executiv supranaţional – fără un anumit control interguvernamental. El a insistat asupra instituirii de comitete în calitate de garanţii politice ale *federalismului*. Acest sistem a devenit cunoscut drept „comitologie" şi era unica garanţie a federalismului pentru *întreg* procesul executiv de decizie în temeiul Tratatului de la Roma[44].

Aceasta s-a modificat odată cu Tratatul de la Lisabona. Tratatul a divizat „vechiul" regim constituţional al Uniunii pentru legislaţia executivă în două părţi.

---

[43] Fostul art. 211 CE abilita Comisia să „exercit[e] competenţele conferite de Consiliu pentru aplicarea normelor stabilite de acesta".

[44] Pentru aproape trei decenii comitologia a evoluat în subteranul Tratatului de la Roma. Ei i-au fost acordat temelii textuale doar odată cu Actul Unic European. Fostul art. 202 CE, amendat, dispunea în mod explicit că – exceptând „anumite cazuri" – Consiliul „conferă Comisiei, prin actele pe care le adoptă, competenţele de executare a normelor pe care le adoptă. Prin aceasta, Consiliul putea „impune anumite condiţii pentru exercitarea acestor competenţe". Aceasta a necesitat un „cod" al comitologiei care să definească formal tipurile de comitete care puteau fi utilizate. Consiliul a recurs la această putere de trei ori: 1987, 1999 şi 2006. Pentru Decizia privind comitologia din 1987, a se vedea: Decizia 87/373 a Consiliului de stabilire a normelor privind exercitarea competenţelor de executare conferite Comisiei (JO L 197, 1987, p. 33). Pentru a doua Decizie privind comitologia, a se vedea: Decizia 1999/468 a Consiliului de stabilire a normelor privind exercitarea competenţelor de executare conferite Comisiei (JO L 187, 1999, p. 23 [Ediţie specială, 01/vol. 2, p. 2; n.t.]). Decizia privind comitologia din 2006 nu a abrogat-o pe cea anterioară, ci a amendat-o în mod substanţial; a se vedea: Decizia Consiliului 2006/512 de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competenţelor de executare conferite Comisiei (JO L 200, 2006, p. 11 [Ediţie specială 01/vol. 6, p. 163; n.t.]). Cel mai semnificativ amendament a fost introducerea unei noi proceduri normative: „procedura de reglementare cu control". Art. 2 alin. (2) din Decizia (amendată) privind comitologia i-a definit domeniul după cum urmează: „În situaţia în care un act de bază, adoptat în conformitate cu procedura menţionată la articolul 251 din [T]ratat[ul] [CE], prevede adoptarea unor măsuri cu caracter general menite să modifice elemente neesenţiale ale instrumentului, inclusiv prin eliminarea unora dintre elemente sau prin suplimentarea instrumentului prin adăugarea de noi elemente neesenţiale, măsurile se adoptă în conformitate cu procedura de reglementare cu control". Procedura se aplica astfel atribuţiilor legislative delegate Comisiei în cadrul codeciziei, şi anume, atunci când Consiliul şi Parlamentul acţionează în calitate de colegiuitori. Or, nu toate actele adoptate prin codecizie puteau fi supuse noii proceduri. Ea privea doar „măsuri cu caracter general", care ar „modific[a] elemente neesenţiale" ale legislaţiei primare. Cu privire la evoluţia constituţională a sistemului comitologiei, a se vedea: R. Schütze, „„Delegated" Legislation in the (new) European Union: A Constitutional Analysis", în *Modern Law Review*, vol. 74, 2011, 661.

„Noua" ordine juridică a Uniunii distinge astfel între o delegare a puterii „legislative" – şi anume: puterea de a *amenda* legislaţia primară – şi o delegare a puterii „executive" – cu alte cuvinte, puterea de a *executa* legislaţia primară. Deşi ambele regimuri constituţionale identifică Comisia ca principal beneficiar al delegării puterii Uniunii, ele diferă în privinţa mecanismelor de control pe care le stabilesc asupra exercitării puterii delegate. Delegarea puterii legislative este supusă garanţiilor constituţionale stabilite la art. 290 TFUE. Delegarea puterilor de executare este supusă regimului constituţional instituit prin art. 291 TFUE.

Această secţiune analizează respectivele regimuri constituţionale pentru „acte delegate" şi pentru „acte de punere în executare". Cum a definit Curtea Europeană limitele doctrinei „nedelegării"? Care mecanisme de control politic protejează valorile fundamentale unionale ale federalismului şi democraţiei împotriva legislaţiei executive excesive?

(a) Delegarea puterii „legislative": art. 290 TFUE

Regimul constituţional al unei delegări către Comisie a puterii de a amenda legislaţie primară este stabilit la art. 290 TFUE. Condiţiile şi limitele juridice pentru această delegare sunt definite după cum urmează:

„(1) Un act legislativ poate delega Comisiei competenţa de a adopta *acte* fără caracter legislativ şi *cu domeniu de aplicare general*, care *completează sau modifică anumite elemente neesenţiale ale actului legislativ*. Actele legislative definesc în mod expres obiectivele, conţinutul, domeniul de aplicare şi durata delegării de competenţe. Elementele esenţiale ale unui anumit domeniu sunt rezervate actului legislativ şi nu pot face, prin urmare, obiectul delegării de competenţe.

(2) Actele legislative stabilesc în mod expres condiţiile de aplicare a delegării; aceste condiţii pot fi următoarele:

(a) Parlamentul European sau Consiliul pot decide revocarea delegării;

(b) actul delegat poate intra în vigoare numai în cazul în care, în termenul stabilit prin actul legislativ, Parlamentul European sau Consiliul nu formulează obiecţiuni.

În înţelesul literelor (a) şi (b), Parlamentul European hotărăşte cu majoritatea membrilor care îl compun, iar Consiliul hotărăşte cu majoritate calificată"[45].

Care este întinderea art. 290 TFUE? Este prevederea limitată la acte adoptate în temeiul procedurii legislative „ordinare"?[46] Textual, tratatul nu impune această restricţie; iar pentru a spori capacitatea legiuitorului european de a se concentra asupra aspectelor politice esenţiale, punctul de vedere mai potrivit sugerează aşadar un înţeles extins al „actului legislativ", care include procedurile legislative speciale[47]. Domeniul art. 290 nu este limitat totuşi la situaţii în care un act al Comisiei amendează *sau*

[45] ş.a.

[46] Cu privire la distincţia dintre o procedură legislativă „ordinară" şi diferitele proceduri legislative „speciale", a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 3 supra.

[47] Această poziţie a fost susţinută de Comisie; a se vedea Comisia, Comunicarea: „Punerea în aplicare a articolului 290 din Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene", COM (2009) 673, 4: „O delegare de competenţe, în sensul articolului 290, este posibilă numai într-un act legislativ. În schimb, nu contează dacă acest act legislativ a fost sau nu adoptat în comun de Parlamentul European şi de Consiliu, deoarece articolul 290 nu face nicio distincţie între procedura legislativă ordinară (fosta „codecizie") şi procedurile legislative speciale".

completează legislaţia primară. Completarea ar trebui să însemne astfel amendarea prin includerea de reguli suplimentare având acelaşi statut cu legislaţia primară[48]. Art. 290 TFUE confirmă poziţia ierarhică a legislaţiei delegate: ea va putea amenda legislaţia primară şi trebuie să dispună aşadar – cel puţin referitor la actul amendat – de paritate ierarhică[49]. Posibilitatea de amendare a legislaţiei primare este limitată totuşi din punct de vedere constituţional în patru moduri. În primul rând, doar Comisia – iar nu Consiliul[50] – poate adopta acte delegate. În al doilea rând, Comisia trebuie să adopte acte „de aplicare generală", şi anume: acte care constituie legislaţie materială[51]. În al treilea rând, întinderea puterilor delegate trebuie „definită în mod explicit". În sfârşit, legiuitorul european nu poate delega Comisiei puterea de a adopta „elemente esenţiale" ale actului legislativ[52].

Cea mai importantă dintre aceste limite este cea din urmă. Să o examinăm în detaliu.

(i) Garanţii jurisdicţionale: limite constituţionale pentru actele delegate

În ordinea juridică a Uniunii, doctrina „elementelor esenţiale" a avut o lungă istorie jurisprudenţială. Forma sa clasică a fost căpătată în *Köster*[53]. Un fermier german

---

[48] Acesta este punctul de vedere al Comisiei (*ibidem*, 4, s.a.): „Mai întâi, Comisia consideră că, prin utilizarea verbului „a modifica", autorii noului tratat au vrut să acopere şi situaţiile în care Comisia este învestită cu competenţa de a modifica formal un act de bază. Această modificare formală poate viza textul unuia sau mai multor articole din dispozitiv sau textul unei anexe care, din punct de vedere juridic, face parte integrantă din instrumentul legislativ. [...] În al doilea rând, Comisia doreşte să sublinieze importanţa care trebuie acordată verbului „a completa", ale cărui sens şi domeniu de aplicare sunt mai puţin explicite decât cele ale verbului „a modifica". Comisia consideră că, pentru a determina dacă o măsură „completează" actul de bază, [legiuitorul] ar trebui să evalueze dacă viitoarea măsură adaugă în mod concret noi norme neesenţiale care schimbă cadrul actului legislativ, lăsându-i Comisiei o marjă de apreciere. În caz afirmativ, se va putea considera că măsura „completează" actul de bază. *În caz contrar, măsurile care urmăresc numai să dea efect unor norme care există în actul de bază nu ar trebui considerate a fi măsuri complementare*".

[49] J. Bast, „Legal Instruments and Judicial Protection", în A. von Bogdandy şi J. Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law* (Hart Publishing, 2009), 345, la 391. Pentru o concluzie asemănătoare, derivată din dreptul constituţional comparat, a se vedea: J. P. Jacque, „Introduction: Pouvoir législatif et pouvoir exécutif dans L'Union européenne', în J.-B. Auby şi J. Dutheil de la Rochère, *Droit administratif européen* (Bruylant, 2007), 25, la 45.

[50] Aceasta era admisibilă în temeiul Tratatului de la Roma. Pentru o analiză a delegărilor Consiliului, a se vedea Schütze (supra n. 44), 672.

[51] În trecut, „punerea în executare" în temeiul art. 202 CE includea atât acte generale, cât şi acte particulare; a se vedea cauza 16/88, *Comisia/Consiliul*, ECR [1989], p. 3457, pct. 11: „Noţiunea de executare în sensul acestui articol cuprinde atât elaborarea de norme de aplicare, cât şi aplicarea de norme unor cazuri particulare prin intermediul unor acte de aplicare individuală".

[52] Din nefericire, art. 290 TFUE conţine sâmburii a două posibile definiţii ale doctrinei „elementelor esenţiale". O primă formulare se referă la „elemente neesenţiale *ale actului legislativ*" (s.a.), pe când a doua formulare este mai extinsă şi se referă la „elementele esenţiale *ale unei materii*" (s.a.). Această echivalenţă semantică poate să genereze o insecuritate care a marcat noţiunea standardului „minim" în contextul competenţelor partajate. În acest context, nu este stabilit dacă puterea statelor membre de a adopta măsuri mai stricte trebuie avută în vedere în privinţa fiecărui act legislativ ori, în general, a unui domeniu politic (cf. R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009), 272 şi urm.).

[53] Cauza 25/70, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster şi Berodt & Co*, ECR [1970], p. 1161.

[54] *Ibidem*, pct. 5.

a contestat legalitatea unui regim legislativ instituit de Comisie care a creat licențe de import și export pentru cereale. S-a susținut că „puterea de a adopta regimul în litigiu aparține Consiliului", care ar fi trebuit să acționeze potrivit procedurii legislative „normale" stabilite la art. 43 TFUE[54]. Curtea nu a fost de această părere: deși elementele de bază ale domeniului politic trebuie decise potrivit echilibrului instituit prescris prin tratat, elementele neesențiale ar putea fi delegate și adoptate printr-o procedură simplificată. Aceasta rezulta din sistemul tratatului, precum și din tradițiile constituționale comune tuturor statelor membre[55].

Care era însă linia de demarcație între „elementele fundamentale" și elementele „neesențiale"? Această chestiune a fost abordată de Curte în *Rey Soda*[56]. Referindu-se la echilibrul instituțional între Consiliu și Comisie, Curtea a reținut că mandatul delegării „trebuie interpretat în sens strict"; or, în pofida acestei limitări, Curtea a insistat că „noțiunii de executare trebuie să i se acorde o interpretare largă"[57]. Doar Comisia ar putea să urmărească în mod constant evoluția de pe piețele agricole și să acționeze în mod rapid, în cazul în care situația o impunea. Consiliul era abilitat astfel să „confere Comisiei *puteri largi de apreciere și de acțiune*"[58]. Întinderea acestor puteri – extinse – trebuia apreciată în lumina obiectivelor actului de abilitare „și mai puțin în funcție de sensul literal al abilitării"[59]. Cu toate acestea, „dispozițiile care au ca obiect să traducă orientările fundamentale ale politicii [unionale]" excedau delegarea[60].

Care este situația unei delegări către agenții europene? Art. 290 nu dispune în această privință, iar motivul pentru aceasta poate fi găsit într-o hotărâre care insistă asupra nedelegării de puteri discreționare către agenții. Această decizie jurisdicțională a fost adoptată în *Meroni/Înalta Autoritate*[61]. Reclamanta a susținut delegarea de Comisie către o agenție a unor „puteri conferite ei de tratat, fără a supune exercitarea lor condițiilor pe care tratatul le-ar fi impus dacă aceste puteri ar fi fost exercitate în mod direct de ea"[62]. Curtea de Justiție nu a avut dificultăți în a constata că aceasta nu se putea realiza. Chiar dacă delegarea ca atare era constituțională, Uniunea „nu putea atribui autorității delegate puteri diferite față de cele pe care autoritatea de delegare însăși le-a primit în temeiul tratatului"[63].

Un al doilea argument a trecut totuși la o analizare a limitelor constituționale ale unei delegări de atribuții către agenții ca atare. Remarcând că art. 8 CEDO nu dispune nicio putere de delegare[64], Curtea a reținut totuși că o atare posibilitate

[55] *Ibidem*, pct. 6.

[56] Cauza 23/75, *Rey Soda/Cassa Conguaglio Zucchero*, ECR [1975], 1279.

[57] *Ibidem*, pct. 9-10.

[58] *Ibidem*, pct. 11 (s.a.).

[59] *Ibidem*, pct. 14.

[60] Cauza C-240/90, *Germania/Comisia*, ECR [1992], p. I-5383, pct. 37.

[61] Cauza 9/56, *Meroni & Co, Industrie Metallurgische, SpA/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR [1958], p. 133.

[62] *Ibidem*, p. 146.

[63] *Ibidem*, p. 150.

[64] Art. 8 CECO dispune: „[Comisia] este însărcinată să asigure realizarea obiectivelor stabilite prin prezentul tratat în condițiile prevăzute de acesta".

constituțională „nu poate fi exclusă". Era inerent în puterile Comisiei „să încredințeze anumite puteri unor astfel de organisme în condițiile pe care le determină și sub controlul său", în cazul în care delegarea era necesară pentru îndeplinirea sarcinilor Uniunii. Aceste sarcini erau stabilite la art. 3 CECO – prevedere care instituia „obiective foarte generale", care nu puteau fi îndeplinite întotdeauna în mod egal. Uniunea trebuia astfel să efectueze alegeri politice, iar aceste alegeri politice nu puteau fi delegate unei agenții: „[...] concilierea diverselor obiective ale art. 3 [CECO] implică o veritabilă putere discreționară, care comportă alegeri dificile, întemeiate pe o apreciere a faptelor și circumstanțelor economice în lumina cărora se realizează aceste alegeri. [...] [C]onsecințele care rezultă din delegarea puterilor sunt foarte diferite în funcție de împrejurarea dacă ea implică puteri executive net delimitate, a căror utilizare, prin acest fapt, este susceptibilă de un control riguros în lumina unor criterii obiective fixate de autoritatea de delegare, *ori o putere discreționară, care implică o libertate largă de apreciere, de natură să se traducă, prin utilizarea ei, într-o veritabilă politică economică*. [...] [O] delegare de primul tip nu este susceptibilă să modifice în mod sensibil consecințele care antrenează exercitarea puterilor în cauză, în timp ce o delegare de al doilea tip, substituind alegerile autorității delegate cu cele autorității de delegare realizează un veritabil transfer de responsabilitate"[65].

Această hotărâre a clarificat două lucruri. În primul rând, o delegare către organisme care nu sunt menționate în tratat – chiar „organisme înființate în temeiul dreptului privat" – era legitimă din punct de vedere constituțional. Cu toate acestea, atari delegări „nu pot privi decât puteri de execuție, exact definite și controlate în întregime, în utilizarea lor, de [Comisie]"[66]. Aceasta a decurs din „echilibrul de puteri, caracteristic structurii instituționale a [Uniunii]. Delegarea unei „puteri discreționare" către „organisme, altele decât cele pe care le-a instituit tratatul", ar lipsi de eficientă acea garanție.

Comentariul ulterior, jurisdicțional și de specialitate, a privit acest din urmă pasaj. *Meroni* a ajuns să semnifice o doctrină constituțională a nedelegării, potrivit căreia instituțiile europene nu ar putea delega nicio putere discreționară agențiilor europene[67]. Iar, în timp ce această interpretare largă poate să nu fi fost intenționată

[65] Cauza 9/56, *Meroni/Înalta Autoritate* (supra n. 61), p. 152 (s.a.).

[66] *Ibidem.*

[67] Cea mai radicală expresie a acestei interpretări largi a [hotărârii] *Meroni* este cauza 98/80, *Romano/Institut national d'assurance maladie-invalidité*, ECR [1981], p. 1241, pct. 20: „[...] rezultă atât din articolul [17 din Tratatul UE], cât și, în special din articolele [263] și [267] [TFUE], că un organ precum comisia administrativă nu poate fi abilitat de Consiliu să adopte acte care au caracter normativ. În timp ce o decizie a comisiei administrative este susceptibilă să furnizeze un ajutor instituțiilor de securitate socială însărcinate să aplice dreptul [european] în acest domeniu, ea nu este de natură să oblige aceste instituții să urmărească anumite metode sau să adopte anumite interpretări atunci când procedează la aplicarea regulilor [europene]".

[În diverse versiuni lingvistice ale hotărârii, noțiunea „acte cu caracter normativ" are următoarele echivalente: în limba engleză: „acts having force of law"; în limba franceză: „actes revêtant un caractère normative"; în limba italiană: „atti di carattere normativo"; în limba spaniolă: „actos de carácter normativo", în limba germană: „Rechtsakte mit normativem Charakter"; n.t.].

inițial[68], folclorul constituțional continuă să laude „doctrina Meroni". Această alegere constituțională a împiedicat agențiile europene să exercite alegeri *legislative* care implică o putere discreționară. Ele pot fi abilitate să adopte decizii individuale obligatorii care execută norme europene[69]. În general, ele asistă doar Comisia în exercitarea puterilor *sale* delegate.

(ii) Garanții politice: drepturi de control ale legiuitorului Uniunii

Care sunt garanțiile politice pe care legiuitorul Uniunii le poate impune pentru a controla puterea „legislativă" delegată? Acestea sunt definite în alin. (2) din art. 290 TFUE, care constituționalizează garanțiile politice ale federalismului și democrației. Actele legislative pot permite Parlamentului European sau Consiliului „să revoce delegarea" (lit. (a)) sau să exercite o opoziție la adoptarea unui anumit act delegat (lit. (b)). Parlamentul trebuie să hotărască astfel cu o majoritate a membrilor săi – ceea ce face controlul delegării potențial mai dificil decât adoptarea legislației primare[70]. Consiliul, în schimb, poate hotărî cu o majoritate calificată „normală" – ceea ce va ușura revocarea, atunci când temeiul juridic din tratate impune unanimitate, în comparație cu adoptarea legislației primare. Art. 290 acordă astfel o oarecare preferință Consiliului în aplicarea limitelor delegării[71].

Dintr-un punct de vedere democratic, art. 290 reprezintă o revoluție, în comparație cu statutul constituțional în cadrul „vechii" Uniuni. Tratatul de la Roma nu a acceptat vreodată dreptul *constituțional* al Parlamentului de a controla legislația executivă[72]. Acel drept a fost rezervat Consiliului. Odată cu Tratatul de la Lisabona,

---

[68] În cauza 9/56, Meroni (supra n. 61), Curtea a menționat – în mod repetat – „puterea *largă* de apreciere" care era delegată agenției (*ibidem*, 153 și 154; s.a.). O analiză istorică atentă ar putea restrânge astfel hotărârea la o expresie timpurie a principiului „elementelor fundamentale": pur și simplu, Comisia nu putea să delege unei agenții alegerile de bază. Curtea însăși a semnalat (ocazional) voința sa de a restrânge doctrina Meroni la o doctrină a „elementelor fundamentale" pentru agenții; a se vedea cauza C-164/98 P, *DIR International Film Srl și alții/Comisia*, ECR [2000], p. I-447; precum și, chiar dacă într-un context diferit, cauzele conexate C-154 și 155/04, *The Queen, ex parte National Associtation of Health Stores și alții/Secretary of State for Health*, ECR [2005], p. I-6451, în special pct. 90.

[69] Pentru un exemplu al unei agenții de acest tip, a se vedea „Oficiul pentru Armonizare în cadrul Pieței Interne" (OAPI), înființat prin Regulamentul 40/94 privind marca comunitară, JO L 11, 1994, p. 1 [Ediție specială 17/vol. 1, p. 146; n.t.].

[70] A se vedea art. 231 TFUE: „Cu excepția cazului în care tratatele dispun altfel, Parlamentul European hotărăște cu majoritatea voturilor exprimate". Pentru aplicarea acestei reguli în contextul procedurii legislative ordinare, a se vedea: art. 294 alin. (13) TFUE.

[71] A se vedea, în acest sens: K. Lenaerts și M. Desomer, „Towards a Hierarchy of Legal Acts in the European Union? Simplication of Legal Instruments and Procedures", în *European Law Journal*, vol, 11, 2005, 744, la 755.

[72] Sistemul comitologiei din 1999 (amendat prin Decizia privind comitologia din 2006) dispunea implicarea parlamentară, însă ea a constituit doar o concesie legislativă a Consiliului (a se vedea Decizia Consiliului 2006/512 de modificare a Deciziei 1999/468/CE de stabilire a normelor privind exercitarea competențelor de executare conferite Comisiei (JO L 200, 2006, p. 11 [Ediție specială 01/vol. 6, p. 163; n.t.]).

Consiliul sau Parlamentul European se pot opune sau pot revoca legislaţia delegată – independent unul de celălalt. În plus, obiecţia parlamentară este ridicată prin marja de apreciere *politică* a instituţiei: Parlamentul nu trebuie să indice motive juridice speciale pentru a exercita opoziţia faţă de măsura Comisiei[73]. În privinţa ambelor variante menţionate la art. 290 alin. (2) TFUE, amendamentele de la Lisabona acordă Parlamentului un statut – aproximativ – egal cu Consiliul în cadrul controlului politic al actelor delegate care amendează legislaţie primară. În prezent, sistemul de control parlamentar asupra legislaţiei delegate în Uniunea Europeană este mai democratic decât cel din ordinea constituţională americană[74].

Garanţiile politice ale democraţiei şi federalismului din art. 290 TFUE sunt unicele; sau legiuitorul Uniunii poate insista şi asupra influenţei *ex ante* a „comitetelor"? Prevederea nu conţine, spre deosebire de predecesoarea sa[75], niciun temei juridic pentru adoptarea unei „legi a comitologiei". Această absenţă constituţională a fost considerată o alegere deliberată. Adevărul este că art. 290 alin. (2) utilizează condiţionalul „pot" în legătură cu cele două garanţii politice discutate mai sus. Aceasta nu ar trebui interpretată totuşi a permite legiuitorului european o „carte blanche" pentru a stabili în fiecare act legislativ, ce condiţii impune[76]. Formularea „pot" din art. 290 alin. (2) ar trebui considerată pur şi simplu a permite opţiunea constituţională a utilizării *ambelor* mecanisme sau a *niciunuia* într-un act legislativ; sau al excluderii fie a Parlamentului European, fie a Consiliului – în funcţie de procedura legislativă *specială* utilizată – în calitate de beneficiari ai acestor garanţii politice[77].

---

[73] Aceasta fusese situaţia în temeiul sistemului comitologiei 1999/2006 (*ibidem*).

[74] Schütze, „„Delegated" Legislation in the (new) European Union" (supra n. 44).

[75] Fostul art. 202 CE dispunea: „[...] Consiliul [...] conferă Comisiei, prin actele pe care le adoptă, competenţele de executare a normelor pe care le adoptă. Consiliul poate impune anumite condiţii pentru exercitarea acestor competenţe. Consiliul îşi poate de asemenea rezerva dreptul, în anumite cazuri, de a exercita în mod direct competenţele de executare. Condiţiile prevăzute mai sus trebuie să fie conforme cu principiile şi normele ce urmează a fi stabilite în prealabil de către Consiliu, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei şi după obţinerea avizului Parlamentului European".

[76] A admite o alegere liberă, dincolo de mecanismele de control menţionate expres, ar constitui o serioasă retrogresiune constituţională. Încă odată cu Actul Unic European, ordinea juridică europeană a insistat – în căutarea ordinii juridice şi transparenţei – în sensul stabilirii *în avans* a condiţiilor impuse legislaţiei delegate prin actul specific care realizează delegarea. Din această perspectivă teleologică, este aşadar problematic să se pretindă că, „ulterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, instituţiile în cauză (Comisia, Consiliul şi Parlamentul European) ar putea în mod deplin să convină între ele condiţii mai extinse de aplicat oricărui act de bază" (D. Curtin, *Executive Power of the European Union: Law, Practices, and the Living Constitution: Law, Practice, and Constitutionalism* (Oxford University Press, 2009), 123). În cazul în care admitem că aceste condiţii suplimentare ar trebui definite (în mod exhaustiv) în avans, care ar fi temeiul juridic la care ar trebui să recurgă „regulamentul privind comitologia din art. 290"? Art. 291 TFUE? Art. 352 TFUE ar părea a se exclude pe motive procedurale, de vreme ce nu permite codecizia; iar art. 114 TFUE ar părea a se exclude pe motive materiale, întrucât el este limitat la piaţa internă.

[77] Ar trebui să presupunem că, atunci când temeiul juridic primar vizează Consiliul ca principal decident, actul legislativ (special) nu este susceptibil să acorde Parlamentului puteri de control identice pentru acte delegate.

Din punct de vedere teleologic, ar trebui să presupunem atunci că art. 290 TFUE se întemeiază încă pe ideea unui număr limitativ de garanţii politice care ar putea fi impuse în mod constituţional[78]. În cazul în care este admisă această interpretare, art. 290 abandonează ideea comitetelor de reprezentanţi care asigură un control oficial – nu doar consultanţă neoficială – asupra exercitării puterilor delegate ale Comisiei[79].

Abolirea comitologiei în privinţa actelor delegate va reduce în mod semnificativ controlul *ex ante* al legiuitorului unional. Iar în timp ce acest declin este echilibrat parţial prin sporirea mecanismelor de control *ex post*, art. 290 pare a satisface cererile Comisiei de sporire a autonomiei sale executive[80]. „Vetoul legislativ" atribuit Consiliului şi Parlamentului European le acordă lor doar puterea de a respinge acte ale Comisiei. El nu va include competenţa pozitivă de a amenda legislaţia executivă. Această alegere „n-ai de ales" a legiuitorului unional va spori astfel independenţa Comisiei în realizarea de alegeri politice (neesenţiale), integrate în legislaţia secundară.

(b) „Atribuirea" puterii executive: art. 291 TFUE

Regimul din tratatele europene privind legislaţia executivă se întemeiază pe ideea conform căreia natura mecanismului de control constituţional ar trebui să ţină cont de natura puterilor „delegate" Comisiei[81]. Însă atunci când o delegare a puterii *legislative* este supusă controlului politic al legiuitorului, cine controlează exercitarea „puterii de executare" sau *executive*? Şi ar trebui să existe limite constituţionale pentru domeniul puterilor „de punere în aplicare"?

---

[78] Pentru aceeaşi concluzie, deşi atinsă pe o cale greşită, a se vedea: H. Hofmann, „Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology meets Reality", în *European Law Journal*, vol. 15, 2009, 482, la 493: „Există motive pentru a crede că art. 290 TFUE conţine o enumerare limitativă. Unul dintre aceste argumente este caracterul excepţional al delegării de puteri legislative către organismul executiv, Comisia. Delegarea constituind excepţia, indică necesitatea unei interpretări restrânse a excepţiei în raport cu regula". Problema în privinţa acestui argument este aceea că mecanismele de control din art. 290 alin. (2) TFUE pot fi considerate limitări politice de la „excepţia" legislaţiei executive, iar, urmând argumentul autorului, ar trebui interpretate extins.

[79] Comisia a indicat deja consimţământul său de a „ceda" influenţei autorităţilor şi experţilor naţionali; a se vedea comunicarea Comisiei (supra n. 47), 6-7 [8] (s.a.): „Cu excepţia cazurilor în care lucrările pregătitoare nu necesită o nouă expertiză, Comisia intenţionează să consulte sistematic experţii autorităţilor naţionale din toate statele membre, care vor fi responsabili cu punerea în aplicare a actelor delegate, după ce acestea au fost adoptate. O astfel de consultare se va face în timp util, pentru a oferi experţilor posibilitatea de a pune la dispoziţia Comisiei o contribuţie utilă şi eficace. În acest scop, Comisia va putea alcătui grupuri de experţi sau va putea recurge la grupurile de experţi deja existente. Comisia acordă cea mai mare importanţă acestor lucrări care permit stabilirea, pe plan tehnic, a unui parteneriat eficient cu experţii autorităţilor naţionale. *Trebuie însă precizat că, în cadrul procesului decizional, experţii vor avea un rol consultativ, nu unul instituţional*".

[80] A se vedea Comisia Europeană, Guvernarea europeană: O carte albă, COM(2001) 428. Pentru perspectiva de specialitate a ceea ce Comisia consideră „câştigătorul" reformei de la Lisabona, a se vedea: P. Craig, „The Hierarchy of Norms", în T. Tridimas şi P. Nebbia (ed.), *EU Law for the Twenty-First Century* (Hart, Oxford, 2004), vol. I, 75, la 81.

[81] În pofida distincţiei formal(ist)e între acte „delegate" şi [acte] „de punere în aplicare", actele adoptate în temeiul art. 291 TFUE sunt, de asemenea, consecinţa unei delegări printr-un act primar. Cu privire la noţiunea materială a „legislaţiei", a se vedea: capitolul 5 – introducere, supra.

Înainte de a răspunde la aceste întrebări dificile, trebuie să examinăm mai întâi întinderea art. 291 TFUE. Prevederea se suprapune peste art. 290 TFUE; sau cel din urmă limitează întinderea art. 291 TFUE?

(i) Domeniul art. 291 TFUE

Care este întinderea art. 291? Este ea limitată de domeniul art. 290; sau cele două prevederi se suprapun? Cu alte cuvinte, legiuitorul european va putea alege dacă preferă garanţiile constituţionale în temeiul art. 291 celor din art. 290? Această libertate de alegere ar contraveni intenţiei autorilor tratatului[82]. Într-adevăr, punctul de vedere mai bun este acela că „autorii noului tratat au conceput cele două articole astfel încât acestea să se excludă reciproc"[83].

Care sunt domeniile lor de aplicare ale fiecărei dispoziţii? Comisia a răspuns la această întrebare în modul următor: „[...] trebuie notat că autorii noului tratat nu au adoptat aceeaşi perspectivă pentru a defini domeniile de aplicare ale celor două articole. Noţiunea de act delegat este definită prin domeniul său de aplicare şi efectele sale – act cu domeniu de aplicare general, care completează sau modifică anumite elemente neesenţiale, pe când noţiunea de act de punere în aplicare, căreia nu i se dă o definiţie, decurge din însăşi raţiunea sa de a fi – necesitatea unor condiţii unitare de punere în aplicare. Acest decalaj se explică prin natura şi sferele foarte diferite de competenţe care sunt conferite Comisiei prin fiecare dintre aceste două dispoziţii. Atunci când primeşte competenţa de a adopta acte delegate în temeiul articolului 290, Comisia poate completa sau modifica munca legislatorului. O astfel de delegare este mereu facultativă *: legislatorul deleagă Comisiei competenţe care îi sunt proprii din dorinţa de eficacitate. În sistemul creat prin articolul 291, Comisia nu exercită nicio atribuţie de natură „cvasilegislativă", competenţa sa fiind pur executivă. Desigur, statele membre răspund de punerea în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, însă, în cazul în care sunt necesare condiţii unitare de punere în aplicare, Comisia trebuie să-şi exercite competenţa de executare. Intervenţia Comisiei nu este facultativă, ci obligatorie dacă sunt îndeplinite condiţiile stabilite la articolul 291"[84].

Argumentul avansat este acela că art. 290 şi 291 urmează justificări constituţionale diferite. Cel dintâi priveşte delegarea *facultativă* a puterii legislative în interesul eficienţei – şi tratează astfel separaţia orizontală a puterilor. Cel din urmă vizează delegarea *obligatorie* a puterii executive, atunci când punerea în executare la nivel naţional conduce la un grad inacceptabil de diversitate, şi tratează astfel separaţia verticală a puterilor. Art. 291 trebuie plasat aşadar în contextul constituţional al „federalismului executiv" în cadrul Uniunii Europene[85].

Chiar dacă acceptăm că logica constituţională aferentă art. 290 şi 291 este fundamental diferită, va însemna însă aceasta că respectivele două prevederi nu se

[82] A se vedea raportul final al Grupului de lucru IX (simplificare), CONV 424/02.

[83] Comisia Europeană, Comunicarea: Punerea în aplicare a articolului 290 (supra n. 47), 3 [4].

* În limba engleză „discretionary" [n.t.].

[84] *Ibidem*, 3-4 [4-5].

[85] Cu privire la acest aspect, a se vedea: secţiunea 3 infra.

vor suprapune niciodată? Presupunând că legiuitorul european stabileşte elementele esenţiale într-un act legislativ, va fi el abilitat să confere imediat Comisiei puterea de a adopta „regulamente de punere în aplicare" care să pună carne pe oasele dezgolite ale legislaţiei primare?[86] Cu alte cuvinte, legiuitorul european poate alege în mod liber între un „regulament delegat" şi un „regulament de punere în aplicare" ca formă adecvată a legislaţiei executive? În acest caz, ar exista o suprapunere funcţională între art. 290 şi 291 TFUE. Deşi ambele regulamente sunt – din perspectivă formală – acte diferite[87], – ele sunt din perspectivă materială – identice. Iar în scopul evitării suprapunerii materiale între art. 290 şi 291, trebuie insistat într-adevăr – în sensul Comisiei – că Uniunea Europeană *nu* are prerogativa de apreciere să exercite în mod automat puterea sa de punere în aplicare în temeiul art. 291. Exercitarea competenţei de punere în aplicare în temeiul art. 291 trebuie să depindă de ceva „exterior" voinţei executivului UE; iar acest [factor] „exterior" constituie – trebuie să constituie – tocmai statele membre. Doar atunci când statele membre nu reuşesc să execute dreptul european într-un mod suficient de uniform, Comisia (sau Consiliul) va fi abilitată să exercite propria putere executivă a Uniunii.

Pe scurt, pentru a evita o suprapunere funcţională între art. 290 şi art. 291, ambele prevederi trebuie înţelese din perspective constituţionale diferite. Art. 290 este conceput în mod direct pentru a proteja valorile *democratice*, pe când art. 291 este conceput în principal pentru a apăra valorile *federale*. Legiuitorul european poate „delega" în mod liber puterea Comisiei în temeiul ambelor prevederi. Deşi Comisia are dreptul de a utiliza puterile sale delegate în temeiul art. 290 imediat atunci când principiul subsidiarităţii *legislative* a fost satisfăcut prin actul legislativ de bază[88], ea nu ar putea să acţioneze totuşi în mod automat în temeiul art. 291, de vreme ce fiecare exercitare a puterii „delegate" de punere în aplicare în temeiul art. 291 alin. (2) va fi supusă principiului subsidiarităţii (*executive*)[89]. Atunci când legiuitorul unional alege astfel să delege puterea de a adopta norme suplimentare prin „acte de punere în aplicare" în loc de „acte delegate", Comisia pierde în mod automat dreptul său de a exercita puterea sa delegată. Delegarea în temeiul art. 291 constituie astfel o deficienţă constituţională.

---

[86] Aceasta a avut loc prin recentul Regulament nr. 1093/2010 de instituire a Autorităţii europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană), JO L 331, 2010, p. 12. Nu doar că art. 11 din regulament deleagă puterea de a adopta standarde tehnice normative în temeiul art. 290 TFUE, ci acordă Comisiei, în sensul art. 15 din regulament, şi puterea de a adopta „acte de punere în aplicare potrivit art. 291 TFUE".

[87] Niciun act de punere în aplicare nu poate „amenda" actul de bază – această funcţie este rezervă în prezent în mod exclusiv „actelor delegate". Actele de punere în aplicare pot oferi astfel norme „suplimentare", însă aceste norme „suplimentare" (care pun în aplicare) nu vor completa actul legislativ. Ele sunt inferioare actului legislativ.

[88] Argumentul decurge după cum urmează: de vreme ce „actul delegat" priveşte doar elemente „neesenţiale" şi în măsura în care mandatul delegării trebuie să precizeze în mod explicit şi clar „obiectivele, conţinutul, domeniul de aplicare şi durata delegării" (art. 290 alin. (1) TFUE), toate viitoarele acte delegate ar trebui considerate a fi incluse în analiza privind subsidiaritatea a actului legislativ de bază.

[89] Cu privire la acest aspect, a se vedea: secţiunea 3 lit. (b) infra.

(ii) Garanții constituționale pentru legislația de punere în aplicare

Regimul constituțional pentru „actele de punere în aplicare" este stabilit la art. 291 TFUE. Dispoziția precizează: „În cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii, aceste acte conferă Comisiei competențe de executare sau, în cazuri speciale și temeinic justificate, precum și în cazurile prevăzute la articolele 24 și 26 [...] [TUE], Consiliului"[90].

Prevederea are astfel în vedere Comisia *și Consiliul* ca posibili destinatari ai puterii „delegate" de punere în aplicare[91]. Este important că art. 291 TFUE nu menționează limite materiale ale unei atari atribuiri. Nu se va aplica astfel principiul „elementelor esențiale" sau principiul specificității? Și care sunt „cazurile speciale" care permit Consiliului „delegarea" sieși a puterii de punere în aplicare? Au presupus redactorii că *acquis*-ul constituțional al Uniunii ar continua în mod automat și s-ar extinde astfel de la „actele de punere în aplicare"?[92] Opinia mai bună răspunde negativ la această întrebare. Art. 291 TFUE nu ar trebui privit astfel dintr-o perspectivă a separației *orizontale* a puterilor, ci – în schimb – ar trebui privit dintr-o perspectivă *verticală*, care plasează art. 291 TFUE în contextul federalismului executiv european. Odată ce se procedează astfel, nu este necesară o doctrină a „elementelor esențiale" pentru dispoziție.

Care este situația garanțiilor politice care pot fi utilizate pentru controlarea exercitării puterii de punere în aplicare a Uniunii? Pentru controlarea exercitării puterii de punere în aplicare de Comisie – iar nu de Consiliu – legiuitorul european este chemat să „[stabilească], în prealabil, normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre"[93]. Această formulare se înscrie în tradiția constituțională a Tratatului de la Roma; or, ea pare a avea în vedere diferite mecanisme de control. Art. 291 TFUE dă într-adevăr semnale contradictorii. Pe de o parte, el a răspuns dorinței Parlamentului de a fi implicat în adoptarea unei viitoare „legi" privind comitologia: Consiliul *și* Parlamentul „hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară", adoptă mecanismele de control politic pentru puteri delegate. Aceasta ar fi putut indica o viitoare implicare a Parlamentului în controlarea puterilor de punere în aplicare a Comisiei.

Pe de altă parte, prevederea însărcinează legiuitorul european să stabilească „mecanisme de control de către *statele membre*". Această formulare pare a exclude – ca *ultra vires* – orice participare directă a Parlamentului (precum și a Consiliului)

---

[90] Art. 291 alin. (2) TFUE. Art. 24 și 26 TUE sunt parte a politicii externe și de securitate comună.

[91] Confirmarea opțiunii constituționale a „auto-delegării" de Consiliu a fost criticată ca „anomalie în tabloul general al separării de funcții" (a se vedea Lenaerts și Desomer (supra n. 71) 756).

[92] În acest sens, a se vedea: Hofmann (supra n. 78), 488: „Unul dintre punctele slabe ale acestei clauze de nedelegare introdusă în noua tipologie a actelor este că este formulată în mod explicit doar pentru actele delegate în temeiul art. 290 TFUE. Dintr-un punct de vedere teleologic, ea ar trebui să fie aplicabilă totuși și pentru distincția între acte legislative și acte de punere în aplicare în sensul art. 291 TFUE".

[93] Art. 291 alin. (3) TFUE.

într-un viitor sistem al comitologiei[94]. Această a doua opinie ridică o dificultate alarmantă pentru constituționalitatea vechiului sistem al comitologiei. Prin acel sistem, statele membre erau implicate doar *indirect* în controlul legislației executive[95]. *Instituțiile Uniunii* – iar nu statele membre – erau *direct* implicate în controlul puterilor de punere în aplicare ale Comisiei. Iar aceasta trebuia să se schimbe drept consecință a frazei „mecanisme de control de către statele membre".

Noul Regulament privind comitologia a abandonat într-adevăr vechea (vechile) Decizie (Decizii) privind comitologia și a înlocuit-o (le-a înlocuit) cu un sistem – radical – reformat al comitologiei[96]. Noul sistem distinge între două proceduri – procedura de consultare și procedura de examinare – potrivit cărora Comisia poate adopta acte de punere în aplicare[97]. Comisia nu este liberă să aleagă care dintre proceduri aplică. Din contră, Regulamentul privind comitologia stabilește domeniul procedurii de examinare, în care procedura de consultare constituie categoria reziduală[98]. Procedura de examinare se aplică astfel „acte[lor] de punere în aplicare cu un domeniu general de aplicare", însă vizează și acte cu caracter individual în domenii politice importante ale Uniunii[99].

Conform căror modalități cele două proceduri controlează puterea Comisiei de a adopta acte de punere în aplicare? Ambele proceduri obligă Comisia să fie „asistată de un comitet format din reprezentanți ai statelor membre"[100]. Comisia va trebui astfel să prezinte comitetului proiectele de acte. În temeiul procedurii de consultare, avizul comitetului este doar „consultativ". Atunci când comitetul consultativ adoptă un aviz negativ, Comisia „ține[e] seama cât mai mult posibil de concluzii[...]", însă poate adopta oricum încă actul de punere în aplicare[101]. Această libertate este restrânsă în temeiul procedurii de examinare. Deși Comisia poate adopta actul, atunci când există un aviz pozitiv sau nu există un aviz[102], comitetul poate exercita un veto privind un act al

---

[94] A se vedea P. Craig, „The Role of the European Parliament under the Lisbon Treaty", în S. Griller și J. Ziller (ed.), *The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* (Springer, 2008), 109, la 123.

[95] A se vedea cauza 25/70, *Köster* (supra n. 53), pct. 9: „Comitetul de gestiune nu are așadar puterea de a adopta decizii în locul Comisiei sau Consiliului. În consecință, fără a denatura structura [unională] și echilibrul instituțional, mecanismul comitetului de gestiune permite Consiliului atribuirea către Comisie a unei puteri de executare cu o întindere apreciabilă, sub rezerva puterii sale de a adopta el însuși decizia, dacă este necesar".

[96] Regulamentul nr. 182/2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie, JO L 55, 2011, p. 13. Petru extrase extinse din Regulamentul privind comitologia, a se vedea anexa 8 la această carte.

[97] *Ibidem*, considerentul (8) [din preambul].

[98] *Ibidem*, art. 2.

[99] *Ibidem*, art. 2 alin. (2). Lit. (b) enumeră, printre altele, politica agricolă comună și politica comună în domeniul pescuitului, precum și politica agricolă comună.

[100] *Ibidem*, art. 3 alin. (2).

[101] *Ibidem*, art. 4 alin. (2)

[102] Regulile cu privire la momentul în care Comisia poate adopta actul sunt destul de complexe, atunci când nu există niciun aviz al comitetului de examinare. Art. 5 alin. (4) distinge între regula generală (primul paragraf), care permite Comisiei adoptarea proiectului de act, și o serie de cazuri excepționale (al doilea paragraf), în care tăcerea este considerată aviz negativ. În sfârșit, art. 5 alin. (5) conține o procedură (foarte) specială pentru măsuri antidumping sau compensatorii.

Comisiei prin intermediul unui aviz negativ[103]. Or, Comisia – prezidând comitetul – poate trimite încă proiectul de act unui „comitet de apel" pentru deliberări suplimentare[104]. Comitetul de apel este compus în același mod precum comitetul de examinare[105], iar atunci când emite un aviz pozitiv, „Comisia adoptă proiectul de act de punere în aplicare"[106]. În schimb, atunci când comitetul de apel confirmă avizul negativ, „Comisia nu adoptă proiectul de act de punere în aplicare"[107].

Regimul „comitologiei" în temeiul art. 291 alin. (3) TFUE este prezentat schematic în figura 16.

Comitologia" în temeiul art. 291 alin. (3) TFUE: Regulamentul nr. 182/2011

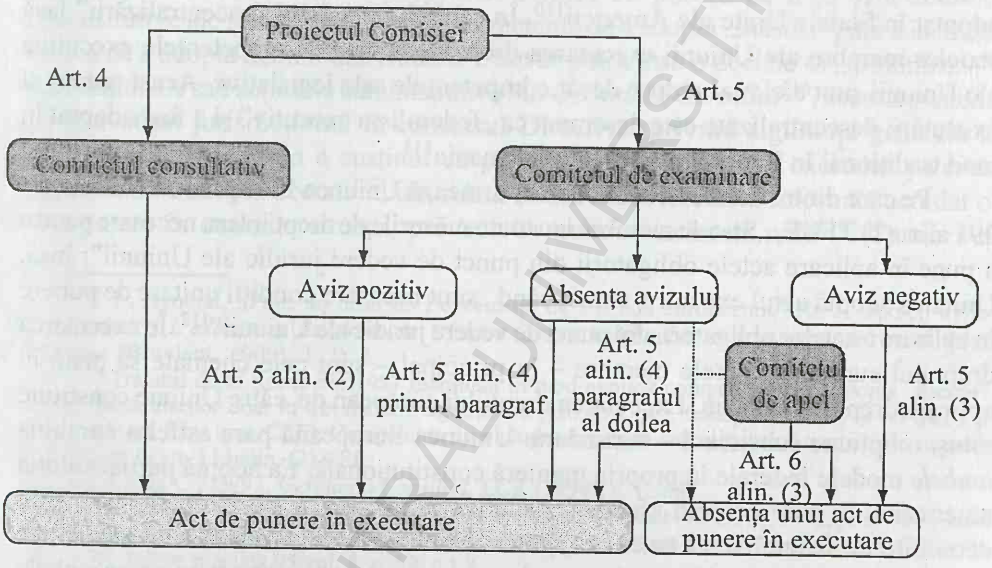

Figura 16 „Comitologia" astfel definită prin Regulamentul nr. 182/2011

Care este rolul legiuitorului european în regimul de control în temeiul art. 291 TFUE? Răspunsul este că nu există niciun rol direct, nici pentru Parlament, și nici pentru Consiliu. Cu toate acestea, ambele sunt abilitate să indice Comisiei punctul lor de vedere potrivit căruia proiectul de act excede puterile de punere în aplicare precizate în actul primar[108]. Însă acest drept de control este un drept „neconstrângător" [„soft"].

[103] *Ibidem*, art. 5 alin. (3): „atunci când comitetul emite un aviz nefavorabil, Comisia nu adoptă actul de punere în aplicare".

[104] *Ibidem*.

[105] Potrivit art. 6 alin. (1) din regulament, comitetul de apel hotărăște cu majoritatea precizată la art. 5 alin. (1) din regulament, și anume: cu „majoritatea prevăzută la articolul 16 alineatele (4) și (5) din Tratatul privind Uniunea Europeană și, după caz, la articolul 238 alineatul (3) din TFUE, iar „[v]oturile reprezentanților statelor membre în cadrul comitetului sunt ponderate conform articolelor respective".

[106] *Ibidem*, art. 6 alin. (3) – prima frază.

[107] *Ibidem*, art. 6 alin. (3) – fraza a treia.

[108] *Ibidem*, art. 11.

Comisia nu este obligată să amendeze sau să retragă propunerea sa. Or, atunci când actul de punere în aplicare depășește într-adevăr mandatul delegării, ambele instituții au dreptul de a introduce acțiuni judecătorești în scopul anulării actului pe motive de lipsă de competență[109].

3. Atribuții administrative I: executarea centralizată

În privința executării dreptului federal, uniunile federale pot urma unul din două modele constituționale. Potrivit „modelului centralizării", administrarea dreptului federal este lăsată autorităților administrative federale. În vederea executării dreptului său, Uniunea instituie astfel propria infrastructură administrativă. Acest model a fost adoptat în Statele Unite ale Americii[110]. În schimb, „modelul descentralizării" lasă statelor membre ale Uniunii executarea dreptului federal. Competențele executive ale Uniunii sunt aici mai reduse decât competențele sale legislative. Acest sistem al executării descentralizate este desemnat ca „federalism executiv" și a fost adoptat în mod tradițional în Republica Federală Germania[111].

Pe care dintre aceste două modele îl urmează Uniunea Europeană? Potrivit art. 291 alin. (1) TFUE, „Statele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii"; însă, Uniunea adoptă actul executiv, atunci când „sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii"[112]. În executarea dreptului european, statele membre – în principal – sunt cele chemate să pună în aplicare dreptul european. Executarea dreptului european de către Uniune constituie totuși o opțiune subsidiară – secundară. Uniunea Europeană pare astfel a combina *ambele* modele federale în propria manieră constituțională. Ea adoptă parțial soluția americană, în care coincid sferele legislativă și executivă ale Uniunii; însă, spre deosebire de federalismul american, puterile executive ale Uniunii sunt subsidiare puterilor administrative ale statelor membre. În această secțiune vom examina ambele aspecte ale executării centralizate a dreptului european, pe când secțiunea 4 analizează principiile constituționale care guvernează executarea descentralizată a dreptului european.

(a) Domeniul puterilor administrative ale Uniunii

Puterile administrative permit unei autorități publice să aplice o normă generală unei situații particulare. În ce măsură este abilitată Uniunea Europeană să aplice propriile norme legislative în situații particulare?

---

[109] Cu privire la disponibilitatea controlului judecătoresc pentru motive de necompetență, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 1 lit. (b) infra.

[110] Pentru o analiză a modelului centralizării în SUA, a se vedea: R. Schütze, „From Rome to Lisbon: „Executive Federalism" in the (New) European Union", *CML Rev*, vol. 47, 2010, 1385, la 1387 și urm.

[111] Pentru o analiză a modelului descentralizării din Germania, a se vedea: *ibidem*, 1389 și urm.

[112] Art. 291 alin. (2) TFUE.

În opoziţie cu „sistemul administrativ" instituit prin CECO, Comunitatea (Economică) Europeană a fost concepută ca sistem legislativ[113]. Imensa majoritate a competenţelor sale au fost iniţial competenţe „legislative"; iar puteri executive au fost atribuite *în mod explicit* într-adevăr în – foarte – puţine materii[114]. Însemna aceasta că, în toate domeniile care nu menţionau în mod explicit puterea administrativă de a adopta decizii, Uniunea trebuia să se întemeieze pe administraţiile de stat pentru a executa dreptul european? Sau că Uniunea ar fi dispus de puteri generale sau implicite de a executa dreptul său în situaţii individuale?

Două competenţe ar putea conferi Uniunii puteri administrative generale. Competenţa Uniunii privind piaţa internă din art. 114 TFUE permite Uniunii să „adopt[e] măsurile privind apropierea actelor cu putere de lege şi a actelor administrative ale statelor membre". Competenţa de a adopta „măsuri" pare a include puterea de a adopta decizii individuale. Cum ar putea însă o decizie să „armonizeze" legile naţionale sau acţiunile administrative? În *Germania/Consiliul*[115], acest argument a fost avansat jurisdicţional în contextul Directivei privind siguranţa generală a produselor[116]. Germania a susţinut că puterea de „armonizare" excludea puterea executivă de a adopta decizii[117]; iar, odată ce art. 9 din directiva relevantă acordat o atare putere în anumite situaţii, prevederea trebuia declarată nulă[118]. Curtea s-a

---

[113] L. Azoulai, „Pour un droit de l'execution de l'Union européenne", în J. Dutheil de la Rochère (ed.), *L'execution du droit de l'Union: entre méchanismes communautaires et droit nationaux* (Bruylant, 2009), 1, la 2.

[114] Tratatul de la Roma din 1957 menţiona în mod explicit competenţa de a adopta „decizii" adresate particularilor doar în trei materii: agricultură (art. 43 CEE), transport (art. 79 şi 80 CEE) şi concurenţă (art. 85 şi urm. CEE). Competenţa de a adopta decizii în cadrul politicii comerciale comune era implicită în art. 113 alin. (2) CEE.

[115] Cauza C-359/92, *Germania/Consiliul*, ECR [1994], p. I-3681.

[116] Directiva 92/59/CEE privind siguranţa generală a produselor (JO L 228, 1992, p. 24). Directiva este înlocuită în prezent prin Directiva 2001/95/CE privind siguranţa generală a produselor (JO L 11, 2002, p. 4) [Ediţie specială 05/vol. 8, p. 52; n.t.].

[117] Principalul argument al Germaniei în această privinţă este citat la pct. 17: „Guvernul german se opune în esenţă acestei argumentaţii potrivit căreia articolul [114 alin. (1) TFUE] [...] are în mod exclusiv ca obiectiv apropierea legislaţiilor şi că nu priveşte puterea de a aplica dreptul în cazuri particulare, în locul autorităţilor naţionale, precum permite articolul 9 din directivă. Guvernul german adaugă faptul că puterile care au fost atribuite Comisiei prin articolul 9 exced astfel pe acelea de care dispun, într-un stat federal precum Republica Federală Germania, federaţia (Bund) în raport cu landurile (Länder), în măsura în care, potrivit dispoziţiilor Legii fundamentale germane, landurile sunt competente să execute legile federale. În sfârşit, guvernul german susţine că articolul 9 nu poate fi considerat drept competenţă de executare, în sensul [fostului] articolul [202] din [T]ratat[ul] [CE], întrucât acest articol nu conţine nicio competenţă materială proprie, ci doar abilitează Consiliul să confere Comisiei competenţe de executare atunci când în dreptul [european] primar există un temei juridic pentru actul juridic de executat şi pentru măsurile de executare". Acest punct de vedere a fost împărtăşit – parţial – de către avocatul general Jacobs; a se vedea cauza C-359/92, *Germania/Consiliul* (supra n. 115), la 3693, în special pct. 36.

[118] Art. 9 dispunea după cum urmează: „În cazul în care Comisia, prin intermediul notificării făcute de un stat membru sau al informaţiilor furnizate de un stat membru, în special în temeiul articolelor 7 şi 8, ia la cunoştinţă despre existenţa unui risc grav şi imediat pe care un produs îl prezintă pentru sănătatea şi securitatea consumatorilor în diferite state membre şi dacă: a) unul sau mai multe state membre au adoptat măsuri care restrâng comercializarea produsului sau impun retragerea lui de pe piaţă, astfel precum cele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) literele d)-h) şi b) există o divergenţă între statele membre în ceea ce priveşte adoptarea de măsuri referitoare la riscul în cauză şi c) riscul nu poate fi tratat, ţinând cont de natura problemei de securitate ridicată de produs, într-un mod compatibil cu

pronunţat altfel: „Măsurile pe care Consiliul este abilitat să le adopte în temeiul acelei prevederi sunt menite „instituirii şi funcţionării pieţei interne". „În anumite domenii şi, în special, în cel al securităţii produselor, apropierea doar a regulilor generale poate să nu fie suficientă pentru asigurarea unităţii pieţei. În consecinţă, noţiunea „măsuri privind apropierea" legislaţiei trebuie interpretată a include puterea Consiliului de a prescrie măsuri referitoare la un produs sau la o categorie de produse determinate şi, dacă este necesar, măsuri individuale privind aceste produse. În privinţa argumentului potrivit căruia puterea astfel conferită Comisiei depăşeşte competenţele de care dispun, într-un stat federal precum Republica Federală Germania, *Bund*-ul în raport cu *landurile* [*Länder*], trebuie să se reamintească faptul că regulile care privesc relaţiile între [Uniune] şi statele sale membre nu sunt aceleaşi precum cele care leagă *Bund-ul* şi *landurile* [*Länder*]"[119].

Art. 114 TFUE ar abilita astfel Uniunea să adopte decizii administrative. Or, de vreme ce hotărârea a vizat o decizie adresată *statului*, impactul său constituţional ar putea fi limitat la acea categorie. Art. 114 TFUE ar putea fi utilizat şi pentru a adopta decizii adresate particularilor; sau chiar pentru constituirea propriei infrastructuri administrative a Uniunii? Jurisprudenţa ulterioară a clarificat faptul că art. 114 TFUE putea fi utilizat într-adevăr în ambele scopuri.

Pentru adoptarea unor decizii adresate particularilor, *cause célèbre* este *Regatul Unit/Parlamentul şi Consiliul*[120]. Cauza a privit validitatea Regulamentului 2065/2003, care încerca să asigure funcţionarea eficace a pieţei interne printr-o procedură de autorizare europeană. Măsura legislativă delega Comisiei puterea de a acorda sau de respinge autorizaţii[121]; iar deciziile sale erau adresate unor solicitanţi individuali[122].

---

urgenţa, în cadrul unor proceduri prevăzute prin reglementările [unionale] specifice aplicabile produsului sau categoriei de produse în cauză şi d) riscul poate fi eliminat în mod eficace doar prin adoptarea de măsuri adecvate aplicabile la nivel [european] în vederea asigurării protecţiei sănătăţii şi securităţii consumatorilor şi bunei funcţionări a pieţei comune, Comisia, după consultarea statelor membre şi la cererea a cel puţin unuia dintre ele, poate adopta o decizie, potrivit procedurii prevăzute la articolul 11, care impune statelor membre obligaţia de a adopta măsuri temporare printre cele prevăzute la articolul 6 alineatul (1) literele d)-h)".

[119] Cauza C-359/92, *Germania/Consiliul* (supra n. 115), pct. 37-38. Curtea a reţinut şi că art. 9 din directivă constituie o putere executivă „proporţională" a [Uniunii] (*ibidem*, pct. 46): „Aceste puteri nu sunt excesive în raport cu obiectivele urmărite. În fapt, contrar a ceea ce susţine guvernul german, procedura de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor prevăzută la articolul [258] din [TFUE], nu permite atingerea rezultatelor vizate la articolul 9 din directivă".

[120] Cauza C-66/04, *Regatul Unit/Parlamentul şi Consiliul*, ECR [2005], p. I-10553. În legătură cu utilizarea art. 114 TFUE pentru înfiinţarea unui organism unional, a se vedea: cauza C-217/04, *Regatul Unit/Parlamentul şi Consiliul* (*AESRID*), ECR [2006], p. I-3771, în special pct. 44: „Legiuitorul poate considera necesar să prevadă instituirea unui organism [al Uniunii] însărcinat să contribuie la realizarea unui proces de armonizare în situaţii în care, pentru a facilita punerea în practică şi aplicarea uniforme a unor acte întemeiate pe acea dispoziţie, poate părea adecvată adoptarea de măsuri de însoţire şi de încadrare, fără forţă obligatorie".

[121] Potrivit procedurii de autorizare instituită prin Regulamentul 2006/2003 (JO L 309, 2003, p. 1) [Ediţie specială, 13/vol. 41, p. 38; n.t.], un solicitant individual ar trebui să trimită cererea sa autorităţii naţionale competente, care ar transmite cererea Autorităţii Europene pentru Siguranţa Alimentară („AESA") (*ibidem*, art. 7). Ulterior, AESA ar transmite Comisiei, statelor membre şi solicitantului avizul său privind cererea (*ibidem*, art. 8). Comisia ar adopta decizia finală (*ibidem*, art. 9), în conformitate cu procedura stabilită la art. 19 alin. (2) din regulament.

Guvernul britanic a protestat: „Puterea legislativă conferită prin articolul [114] este o putere de a armoniza legislația națională, iar nu o putere de a institui organisme [unionale] sau de a încredința sarcini unor atari organisme ori de a stabili proceduri pentru aprobarea unor liste de produse autorizate"[123]. Or, prin hotărârea sa, Curtea a confirmat chiar această putere. Art. 114 TFUE ar putea fi utilizat ca temei juridic pentru competența de a adopta decizii administrative individuale[124].

Uniunea Europeană poate recurge la un temei juridic chiar mai general pentru adoptarea de măsuri administrative: art. 352 TFUE. Articolul permite Uniunii să „adopt[e] măsurile corespunzătoare", atunci când aceasta este necesar pentru a atinge unul dintre obiectivele menționate în tratate. Această putere include competența de a adopta decizii administrative; iar Curtea a clarificat că această competență poate fi utilizată și pentru a completa o competență legislativă specifică care nu preciza în mod explicit executarea centralizată a dreptului european[125]. Puterea de a adopta decizii administrative ar putea fi derivată astfel – pentru aproape orice materie de politică din cadrul domeniului tratatelor – atunci când aceasta era socotită „necesară"[126]. Art. 352 precizează astfel un rezervor de competențe *executive*, care coincide cu întinderea puterilor legislative ale Uniunii. Această interpretare a fost consolidată prin Tratatul de la Lisabona. Într-adevăr, art. 291 TFUE acordă temelii constituționale mai solide paralelismului puterilor legislative și executive ale Uniunii Europene. În timp ce statele membre răspund în principal pentru executarea dreptului european, Uniunea este considerată abilitată să pună în aplicare propriul drept, „[î]n cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic"[127].

Întrebarea lăsată deschisă de Tratatul de la Lisabona este aceasta: trebui să considerăm art. 291 alin. (2) ca temei juridic independent pentru acțiunea administrativă a Uniunii? Textul prevederii oferă un argument contrar acestui punct de vedere, în măsura în care textul său se referă la raporturile orizontale dintre instituții ale Uniunii. Considerente sistematice și teleologice pot conduce totuși la o interpretare diferită. Spre deosebire de predecesorul său[128], art. 291 TFUE nu este limitat la reglementarea raportului orizontal dintre instituțiile Uniunii, ci în alin. (1) se referă la *raporturi verticale dintre Uniune și statele membre*. O interpretare sistematică a art. 291 TFUE ar putea sugera astfel că, deși în principal statele membre sunt responsabile în temeiul alin. (1), Uniunea este competentă în temeiul alin. (2). Competența Uniunii ar putea deriva astfel din art. 291 alin. (2) *ca atare*, în timp ce actul particular al Uniunii

[122] Art. 9 alin. (1) lit. (b) din regulament; a se vedea și: art. 11 alin. (1) din regulament.

[123] Cauza C-66/04, *Regatul Unit/Parlamentul și Consiliul* (supra n. 120), pct. 18.

[124] *Ibidem*, pct. 64.

[125] Pentru disponibilitatea constituțională a art. 352 TFUE în această situație, a se vedea: R. Schütze, „Organized Change Towards an „Ever Closer Union": Article 308 EC and the Limits to the Community's Legislative Competence", *YEL*, vol. 22, 2003, 79, la 95: „The Two Dimensions of Power: Regulatory Instruments and Article 308 EC".

[126] Cu privire la (noile) limite ale art. 352 TFUE, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 1 lit. (b) supra.

[127] Art. 291 alin. (2) TFUE.

[128] Cu privire la fostul art. 202 CE, a se vedea: supra n. 44.

reglementează doar *delegarea* către Comisie (Consiliu) a puterii de punere în executare[129]. Această interpretare sistematică este consolidată prin considerente teleologice. O interpretare a competenţelor din art. 291 TFUE ar permite Uniunii să adopte orice tip de act de punere în aplicare – inclusiv decizii de punere în aplicare – fără a recurge la art. 352 TFUE[130]. Această interpretare ar oferi Uniunii un fundament juridic solid pentru acţiunea sa administrativă. Aceasta constituie totuşi – ca întotdeauna – un aspect asupra căruia Curtea European trebuie să statueze.

(b) Atribuţii administrative şi principiul subsidiarităţii

Principiul subsidiarității este definit la art. 5 alin. (3) TUE. El limitează exercitarea unei competențe partajate a Uniunii, insistând asupra faptului că acțiunile naționale trebuie să fie insuficiente și că, prin urmare, adoptarea de măsuri europene este comparativ mai eficientă[131]. Formularea principiului se referă la orice acțiune a Uniunii. Aceasta a fost înțeleasă – de la începuturi – a include acțiunile *administrative*[132]. Principiul executiv al subsidiarității întreabă dacă statele membre sau Uniunea European vor realiza mai bine executarea dreptului european. Subsidiaritatea executivă funcționează așadar *independent* de aplicarea principiului în sfera legislativă. Astfel, chiar atunci când acțiunea *legislativă centralizată* a Uniunii este justificată în sensul principiului subsidiarității, cel din urmă poate impune totuși *executarea descentralizată* a legislației europene de către statele membre.

---

[129] Uniunii a pretins chiar că, în temeiul art. 291 alin. (2) TFUE, Comisia ar beneficia de o putere autonomă; a se vedea: J. P. Jacque, „Le Traité de Lisbonne: une vue cavalière", în *Revue trimestrielle de droit européen*, vol. 44, 2008, 439, la 480: „le pouvoir d'exécution appartient à la Commission qui ne dispose plus, comme dans la situation actuelle, d'un pouvoir délégué, mais d'un pouvoir propre". [„Puterea de executare aparține Comisiei, care nu mai dispune, precum în situația actuală, de o putere delegată, ci de o putere proprie"; n.t.]

[130] De exemplu, art. 207 TFUE permite Uniunii să își exercite competența sa în materia politicii comerciale comune doar prin intermediul a două instrumente: regulamente și acorduri internaționale. Toate „măsurile [interne] care definesc cadrul în care este pusă în aplicare politica comercială comună" trebuie adoptate „prin regulamente" și „în conformitate cu procedura legislativă ordinară" (alin. (2)). Art. 207 TFUE nu abilitează ca atare Uniunea să adopte decizii individuale. Iar această limitare morfologică persistă chiar dacă legiuitorul Uniunii hotărăște să delege puterea legislativă Comisiei, în măsura în care art. 290 TFUE precizează posibilitatea Comisiei de a adopta „acte fără caracter legislativ și cu *domeniu de aplicare general*" (alin. (1)). Uniunea poate întemeia aici o decizie individuală doar pe art. 352 TFUE.

[131] Există competențe executive exclusive ale UE? Textual, art. 2 TFUE aplică categoria de competențe exclusive la domenii în care Uniunea „poate legifera și adopta *acte cu forță juridică obligatorie*" (art. 2 alin. (1) TFUE – s.a.). Este recunoscută posibilitatea de măsuri executive care intră în această categorie. A pus tratatul în legătură categoria tuturor competențelor „nelegislative" cu clasificarea competențelor „legislative" ale Uniunii? Art. 2 alin. (1) TFUE furnizează un argument textul puternic împotriva acestei păreri. El menționează *două* variante în care statele membre sunt abilitate să acționeze în cadrul unei competențe (legislative) exclusive, și anume: atunci când „sunt abilitate de Uniune sau *pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii*" (s.a.). În timp ce prima variantă se referă astfel la o competență delegată, cea din urmă trebuie să constituie o competență *autonomă* a statelor membre.

[132] C. D. Ehlermann, „Quelques réflexions sur la communication de la Commission relative au principe de subsidiarité", în *Revue du marché unique européen*, 1992, 215.

Ce criterii au elaborat legiuitorul european sau instanţele europene pentru clarificarea contururilor subsidiarităţii executive? Găsim un mecanism legislativ pentru subsidiaritatea executivă în contextul dreptului european al concurenţei[133]. Executarea dreptului european al concurenţei se întemeiază pe un sistem de competenţe partajate precizat în Regulamentul 1/2003[134]. El abilitează Comisia Europeană şi autorităţile naţionale de concurenţă să aplice dreptul european al concurenţei; însă „autorităţile de concurenţă din statele membre sunt private automat de competenţa lor atunci când Comisia iniţiază propriile proceduri"[135]. Marja de apreciere a Comisiei privind centralizarea executării este supusă aici unei analize a subsidiarităţii? Principiile care guvernează exercitarea competenţelor administrative ale Comisiei au fost clarificate parţial prin „Comunicarea [sa] privind cooperarea în cadrul reţelei autorităţilor de concurenţă"[136]. Comisia a specificat aici momentul în care doreşte să centralizeze administrarea dreptului european al concurenţei: „Comisia este bine plasată în special în cazul în care unul sau mai multe acorduri sau practici, inclusiv reţele de acorduri sau practici similare *au efecte asupra concurenţei din mai mult de trei state membre* (pieţe transfrontaliere cuprinzând mai mult de trei state membre sau mai multe pieţe naţionale). În afară de aceasta, Comisia este deosebit de bine plasată pentru a instrumenta o cauză în cazul în care cauza este în strânsă legătură cu alte dispoziţii [unionale] care pot fi aplicate exclusiv sau mai eficient de către Comisie sau în cazul în care interesul comunitar impune adoptarea unei decizii a Comisiei *pentru dezvoltarea politicii [Uniunii] în domeniul concurenţei* atunci când apare o nouă problemă în domeniul concurenţei sau *pentru a asigura aplicarea eficientă a regulilor*"[137].

Administrarea centralizată a dreptului european s-ar manifesta în consecinţă atunci când este îndeplinit unul din cele trei criterii – alternative. Primul criteriu priveşte *întinderea geografică* a problemei de dreptul concurenţei. Atunci când sunt vizate mai mult de trei state membre, centralizarea administrativă este considerată justificată. Acest element transfrontalier are conotaţii pronunţate cu subsidiaritatea prin aceea că este asociat cu analizarea „insuficienţei naţionale"[138]. În schimb, al doilea criteriu are caracter *politic*. Întrucât Comisia este principala responsabilă pentru dezvoltarea

[133] Cu privire la aplicarea principiului subsidiarităţii în contextul dreptului UE al concurenţei, a se vedea: R. Wesseling, „Subsidiarity in Community Antitrust Law: Setting the Right Agenda", EL Rev, vol. 22, 1997, 35.

[134] Regulamentul nr. 1/2003 privind punerea în aplicare a normelor de concurenţă prevăzute la articolele 81 şi 82 din [Tratatul CE], JO L 1, 2003, p. 1 [Ediţie specială 08/vol. 1, p. 167; n.t.].

[135] *Ibidem*, considerentul (17) [din preambul].

[136] Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul reţelei autorităţilor de concurenţă (JO C 101, 2004, p. 43) [Ediţie specială 08/vol. 4, p. 111; n.t.]. Această comunicare este o măsură fără forţă juridică obligatorie [„soft law"] care, ca atare, obligă doar Comisia. Cu toate acestea, potrivit par. 72 din ea, autorităţile de concurenţă ale statelor membre pot semna o declaraţie în sensul că respectă principiile enunţate în comunicare; iar comunicarea a fost semnată într-adevăr de toate autorităţile naţionale de concurenţă.

[137] Comunicarea Comisiei (*ibidem*), par. 14-15 (s.a.).

[138] Cu privire la cele două criterii din cadrul principiului legislativ al subsidiarităţii, a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 4.

politicii europene a concurenței[139], ea trebuie să fie în măsură să decidă ea însăși cazurile importante. Al treilea criteriu vizează *eficiența* administrării dreptului concurenței. Acest criteriu evocă „criteriul eficienței comparative" din art. 5 alin. (3) TUE. Ce câștiguri de eficiență garantează centralizarea administrativă? Găsim câteva răspunsuri provizorii într-o parte ulterioară a Comunicării privind rețeaua. Comisia poate centraliza procesul de adoptare de decizii atunci când autoritățile administrative naționale preconizează decizii contradictorii sau vădit eronate; ori atunci când o autoritate națională prelungește în mod excesiv procedura în acel caz[140]. Această funcție a subsidiarității executive acordă Comisiei o prerogativă extrem de favorabilă asupra administrațiilor statului membru.

Au insistat instanțele europene asupra unui control jurisdicțional independent al principiului constituțional? În trecut, instanțele s-au supus frecvent caracterului „politic" al analizei subsidiarității și au recunoscut astfel legiuitorului european o marjă largă de apreciere[141]. Au extins instanțele această abordare „laissez-faire" la executivul european? Sau instanțele au insistat asupra unui control jurisdicțional (mai) strict al subsidiarității executive?

Chestiunea s-a ridicat în *France Télécom/Comisia*[142]. Întreprinderea franceză a fost supusă unei investigații a Comisiei și a contestat legalitatea sa pe motivul că autoritatea franceză de concurență ar fi fost situată mai bine pentru a trata cazul. Comisia, pe de altă parte, a insistat că sistemul administrativ instituit prin Regulamentul 1/2003 „menține[ea] competența Comisiei de a interveni în orice moment împotriva oricărei încălcări aduse articolelor [101 și 102 TFUE]". În plus, „din moment ce Comisia dispune de competența de a aplica în mod direct Tratatul [FUE] în cazuri particulare, principiul subsidiarității nu poate fi interpretat astfel încât să o priveze de această competență"[143]. În hotărârea sa, Tribunalul a reținut – în mod eronat – că principiul subsidiarității nu ar putea limita niciodată puterea Comisiei de a executa regulile de concurență[144]. Hotărârea constituie o lovitură serioasă dată ideii de analiză jurisdicțională independentă a subsidiarității executive. Tribunalul pare a lăsa principiul subsidiarității executive complet la latitudinea instituțiilor europene. Această întemeiere pe garanțiile politice ale federalismului este neadecvată, în special în contextul funcției executive. Instanțele europene ar trebui așadar să cerceteze dincolo de expresiile legislative ale subsidiarității și să recurgă la un control jurisdicțional independent al aspectului subsidiarității executive.

---

[139] Comunicarea Comisiei (supra n. 136), considerentul 43: „În cadrul rețelei autorităților de concurență, Comisiei, în calitate de gardian al tratatului, îi revine responsabilitatea de bază, fără a fi singura care poartă răspunderea, în ceea ce privește elaborarea politicii și asigurarea aplicării eficiente și omogene a dreptului [european] al concurenței".

[140] Comunicarea Comisiei (supra n. 136), par. 54.

[141] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 4.

[142] Cauza T-339/04, *France Télécom SA/Comisia*, Rep. 2007, p. II-521. Această cauză este discutată pe larg de F. Rizzuto, „Parallel Competence and the Power of the EC Commission under Regulation 1/2003 according to the Court of First Instance", în *European Competition Law Review*, 2008, 286.

[143] Cauza T-339/04, *France Télécom SA/Comisia* (supra n. 142), pct. 72-73.

[144] *Ibidem*, pct. 89.

4. Atribuţii administrative II: executarea descentralizată

Potrivit art. 291 alin. (1) TFUE, „[s]tatele membre iau toate măsurile de drept intern necesare pentru a pune în aplicare actele obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii"; iar doar atunci când „sunt necesare condiţii unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii", Uniunea însăşi adoptă un act executiv[145]. La punerea în aplicare a dreptului european, statele membre sunt astfel principalele chemate să execute dreptul european.

Această alegere în favoarea aplicării descentralizate a dreptului european are două consecinţe potenţiale. În primul rând, deciziile administrative adoptate de către autorităţile naţionale care pun în practică dreptul european pot fi valide doar pe teritoriul naţional. În al doilea rând, întrucât autorităţile care execută dreptul european sunt autorităţi naţionale, dreptul administrativ *naţional* este cel care guvernează cauza. Uniunea a încercat să limiteze ambele consecinţe, prin plasarea lor într-un context constituţional european. Aceste limite constituţionale fac aplicarea descentralizată a dreptului european de statele membre o formă a *federalismului* executiv. Principiul constituţional general care guvernează executarea descentralizată a dreptului european este instituit astfel la art. 4 alin. (3) TUE. Prevederea dispune: „Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligaţiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituţiilor Uniunii". Această obligaţie generală a devenit cunoscută ca obligaţia de cooperare loială[146].

(a) Efectele actelor administrative naţionale

Executarea descentralizată de statele membre a dreptului european înseamnă că deciziile administrative adoptate de autorităţile naţionale sunt obligatorii ca atare doar în cadrul statului membru[147]. Aceasta rezultă din principiul teritorialităţii, potrivit căruia puterile naţionale îşi pot produce efectele lor doar pe teritoriul naţional. Decizii administrative din cadrul statelor membre, chiar atunci când execută dreptul european, vor fi adoptate aşadar, în principiu, în izolare completă faţă de celelalte state membre. Decizia administrativă din cadrul unui stat membru nu va avea astfel efecte automate într-un alt stat membru.

Curând vor fi conştientizate dificultăţile potenţiale generate de practici administrative naţionale diverse. În contextul dreptului concurenţei, Uniunii i-a fost acordată astfel puterea de a centraliza aplicarea dreptului european, chiar atunci când

---

[145] Art. 291 alin. (2) TFUE.

[146] Obligaţia a constituit un semnal timpuriu în favoarea federalismului executiv. Iar Curtea de Justiţie a confirmat în mod pozitiv acea interpretare (a se vedea cauzele conexate 89 şi 91/86, *L'Étoile Commerciale şi Comptoir National Technique Agricole (CNTA)/Comisia*, ECR [1987], p. 3005, pct. 11). A se vedea şi: cauza C-476/93 P, *Nutral/Comisia*, ECR [1995], p. I-4125, pct. 14: „[...] potrivit sistemului instituţional [al Uniunii] şi regulilor care guvernează relaţiile dintre [Uniune] şi statele membre, acestea din urmă, în absenţa unei prevederi contrare de drept [european], sunt cele care trebuie să asigure, pe teritoriul lor, executarea regulamentelor [Uniunii], în special în cadrul politicii agricole comune".

[147] Această soluţie „internaţională" nu este adoptată în Germania, care a ales soluţia „naţională", cf. Curtea Constituţională germană, BVerfGE 11, 6 (*Dampfkessel*), 18.

exista un pericol de incoerenţă administrativă între statele membre. În alte domenii de politică, legiuitorul Uniunii a construit relaţii de cooperare între autorităţile naţionale. Aceste relaţii orizontale facilitează recunoaşterea reciprocă a actelor administrative naţionale care pun în aplicare dreptul european. În timp ce nu se impune în mod automat acordarea validităţii pentru decizii administrative ale altor state membre, autorităţile naţionale pot fi supuse totuşi unor obligaţii procedurale şi materiale precizate prin dreptul european[148]. De pildă, în privinţa produselor medicale pentru uz uman, directiva europeană în domeniu instituie o „procedură de recunoaştere reciprocă"[149]. În alte materii, legiuitorul Uniunii a acordat actelor administrative naţionale chiar validitate *trans*-naţională automată[150]. O ilustrare a acestei tehnici poate fi găsită în Codul vamal al Uniunii[151]. Art. 250 din acesta – intitulat „Efectele juridice, într-un stat membru, ale măsurilor adoptate, ale documentelor emise şi ale constatărilor făcute într-un alt stat membru" – are următoarea formulare: „Atunci când un regim vamal este utilizat în mai multe state membre,

- deciziile, măsurile de identificare adoptate sau convenite şi documentele emise de autorităţile vamale ale unui stat membru au aceleaşi efecte juridice în alte state membre ca deciziile, măsurile adoptate şi documentele emise de autorităţile vamale ale fiecăruia dintre acele state membre;

- constatările făcute de autorităţile vamale ale unui stat membru au aceeaşi forţă probatorie în celelalte state membre ca şi constatările făcute de autorităţile vamale ale fiecăruia dintre aceste state membre".

Găsim învestiri similare ale efectelor transnaţionale acordate actelor executive naţionale în alte materii de drept european[152]. Actele administrative naţionale cu efecte pan-unionale constituie totuşi excepţia[153].

---

[148] Această idee a fost denumită „model de referinţă" şi este discutată pe larg de G. Sydow, *Verwaltungskooperation in der Europäischen Union* (Mohr Siebeck, 2004).

[149] Directiva 2001/83/CE de instituire a unui cod comunitar cu privire la medicamentele de uz uman, JO L 311, 2001, p. 67 [Ediţie specială 13/vol. 33, p. 3; n.t.].

[150] Termenul „validitate trans-naţională" a fost conceput de E. Schmidt-Aßmann, „Verwaltungskooperation und Verwaltungskooperationsrecht in der Europäischen Verwaltung", în *Europarecht*, vol. 31, 1996, 270.

[151] Regulamentul nr. 2913/92 de instituire a Codului Vamal Comunitar, JO L 302, 1992, p. 1 [Ediţie specială, 02/vol. 5 p. 58; n.t.].

[152] De pildă, Regulamentul nr. 116/2009 privind exportul bunurilor culturale (versiune codificată) (JO L 39, 2009, p. 1) condiţionează exportul de bunuri culturale în afara teritoriului vamal al Uniunii de o licenţă de export şi dispune că această licenţă este emisă de către „o autoritate naţională competentă" definită la art. 2 alin. (2). Art. 2 alin. (3) „europenizează" apoi această decizie naţională: „Licenţa de export este valabilă în întreaga [Uniune]". A se vedea şi: Regulamentul nr. 428/2009 de instituire a unui regim [unional] pentru controlul exporturilor, transferului, serviciilor de intermediere şi tranzitului de produse cu dublă utilizare (JO L 134, 2009, p. 1), al cărui art. 9 alin. (2) dispune: „Pentru toate celelalte exporturi pentru care se solicită autorizaţie în temeiul prezentului regulament, o astfel de autorizaţie se acordă de către autorităţile competente ale statelor membre în care este stabilit exportatorul. Sub rezerva restricţiilor menţionate la alineatul (4), această autorizaţie poate fi individuală, globală sau generală. Toate autorizaţiile sunt valabile în întreaga [Uniune]".

[153] Ar putea decide legiuitorul european să acorde astfel de efecte transnaţionale tuturor actelor administrative naţionale? Art. 291 alin. (2) TFUE nu ar putea fi utilizat ca temei juridic pentru o atare decizie – radicală, întrucât el abilitează Uniunea doar să *înlocuiască* executarea indirectă a dreptului european de statele membre prin intermediul implicării sale directe. Nici art. 114 TFUE nu pare a fi pertinent pentru o decizie de a acorda în general efecte transnaţionale acţiunii executive naţionale, în

(b) Autonomia administrativă naţională şi limitele sale

În executarea dreptului european, autorităţile naţionale sunt supuse obligaţiei de cooperare loială. Cum a interpretat Curtea de Justiţie această obligaţie în contextul federalismului executiv al Uniunii?

Curtea a început prin a recunoaşte, în principiu, autonomia procedurală a statelor membre în executarea dreptului european: „Deşi în temeiul articolului [4] din Tratatul [UE], statele membre sunt obligate să adopte toate măsurile adecvate, generale sau particulare, pentru a asigura îndeplinirea obligaţiilor apărute din tratat, ele sunt cele care stabilesc care instituţii din sistemul naţional sunt abilitate să adopte măsurile respective"[154]. Mai mult decât atât: „atunci când autorităţile naţionale răspund pentru executarea unei regulament [unional], trebuie recunoscut că, în principiu, această executare are loc cu respectarea adecvată a formelor şi procedurilor dreptului naţional"[155].

O expresie a principiului autonomiei procedurale naţionale poate fi observată în regula europeană a „nerechiziţionării"[156]. În timp ce nu a fost încă confirmat în mod explicit de instanţele europene, o decizie a Uniunii nu poate fără îndoială niciodată să „ordone" funcţionarilor executivi naţionali în mod direct. Destinatarul formal al unei decizii adresate statului rămâne întotdeauna *statul membru ca atare*[157]. În trecut, sistemul judiciar unional a adoptat în mod implicit această poziţie. Curtea a reţinut că, în sensul executării descentralizate, statele membre sunt abilitate să interpreteze în mod autonom regulile europene, în măsura în care „Comisia nu are competenţa de a adopta decizii privind interpretarea, ci poate exprima doar un punct de vedere care nu este obligatoriu pentru autorităţile naţionale"[158]. Ambiguităţile textuale din legislaţia

---

măsura în care aceasta din urmă nu ar „armoniza" legislaţia naţională sau acţiunile administrative. Singurul candidat posibil este art. 352 TFUE. Chiar şi această prevedere ar găsi totuşi o limită externă în (actuala) identitate constituţională a Uniunii; iar această identitate ar fi modificată în cazul în care Uniunea ar trece – în bloc – de la executarea descentralizată a dreptului european „*pro statu*" la executarea descentralizată a dreptului european „*pro unione*".

[154] Cauzele conexate 51-54/71, *International Fruit Company NV şi alţii/Produktschap voor groenten en fruit*, ECR [1971], p. 1107, pct. 3.

[155] Cauza 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, ECR [1971], p. 49, pct. 4. A se vedea şi: cauzele conexate 205-215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH şi alţii/Republica Federală Germania*, ECR [1983], p. 2633, pct. 17: „atunci când execută regulamente [europene], autorităţile naţionale acţionează în conformitate cu normele procedurale şi materiale ale propriului drept naţional".

[156] Pentru o analiză a principiului american cu acelaşi nume, a se vedea D. Halberstam, „Comparative Federalism and the Issue of Commandeering", în K. Nicolaidis şi R. Howse (ed.), *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the US and the EU* (Oxford University Press, 2001).

[157] Pentru o analiză excelentă a acestui aspect, a se vedea: L. J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften* (Nomos, 1977), 299. Pentru punctul de vedere contrar, a se vedea: T. von Danwitz, *Europäisches Verwaltungsrecht* (Springer, 2008), 626.

[158] Cauza 133/79, *Sucrimex SA şi Westzucker GmbH/Comisia*, ECR [1980], p. 1299, pct. 16. Cu privire la competenţa Comisiei de a hotărî cu privire la interpretările dreptului european, a se vedea şi: cauza 74/69, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen/Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, ECR [1970], p. 451, pct. 9.

europeană par astfel a acorda administrațiilor naționale – iar nu administrației europene – puterea de a decide asupra înțelesului acestor prevederi. Acest semnal negativ poate fi proba unei reguli constituționale generale care interzice Comisiei să emită ordine formale către administrațiile naționale. Dacă este admis acest punct de vedere, rezultă că organele administrative naționale nu sunt parte a unei „administrații integrate", structurate ierarhic[159]. Iar atunci când o administrație națională nu execută dreptul european, Comisia va trebui să inițieze procedura de executare judiciară împotriva *statului membru*[160].

Însă, chiar dacă Uniunea nu poate pătrunde în structurile administrative ale statelor sale membre, autonomia procedurală a statelor membre nu este absolută. Ea trebuie reconciliată cu necesitatea aplicării uniforme a dreptului european. Care sunt atunci limitele constituționale impuse principiului autonomiei procedurale naționale? Normele administrative naționale sunt supuse principiilor constituționale ale echivalenței și efectivității[161]. Iar dacă aceste limite negative nu sunt suficiente, Uniunea poate armoniza procedurile administrative naționale[162]. Care sunt temeiurile juridice pe care Uniunea va trebui să adopte proceduri administrative comune? Competența de a armoniza dreptul administrativ național a făcut dintotdeauna parte din competența Uniunii de armonizare. Iar competența de a structura procedurile administrative naționale a fost utilizată pe scară largă în trecut[163]. Tratatul de la Lisabona a introdus

[159] Cu privire la legătura conceptuală între puterea de a emite instrucțiuni administrative și o administrație integrată, a se vedea analiza strălucită a lui G. Biaggini, *Theorie und Praxis des Verwaltungsrechts im Bundesstaat* (Helbing & Liechtenhahn, 1996).

[160] S. Kadelbach, „European Administrative Law and the Law of a European Administration", în C. Joerges și R. Dehousse (ed.), *Good Governance in Europe's Integrated Market* (Oxford University Press, 2002), 167.

[161] Discutarea acestor două principii este limitată de regulă la contextul căilor *judiciare*. (Pentru discutarea lor în acel context, a se vedea: capitolul 11 – secțiunile 2 și 3.) Cu toate acestea, ele se aplică în mod egal – *mutatis mutandis* – căilor *administrative*. Curtea a confirmat astfel principiile efectivității și echivalenței în cauzele conexate 205-215/82, *Deutsche Milchkantor* (supra n. 155), pct. 22-23, precum și în cauza C-201/02, *The Queen, la cererea formulată de Delena Wells/Secretary of State for Transport*, ECR [2004], p. I-723: „[...] în virtutea articolului [4 alin. (3) TUE], autoritățile competente sunt obligate să adopte, în cadrul competențelor lor, toate măsurile generale sau particulare în scopul remedierii unei omisiuni a evaluării efectelor asupra mediului ale unui proiect în sensul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 85/337. Modalitățile procedurale aplicabile în acest context sunt de resortul ordinii juridice interne a fiecărui stat membru în virtutea principiului autonomiei procedurale a statelor membre, cu condiția totuși ca ele să nu fie mai puțin favorabile celor care reglementează situații asemănătoare de natură internă (principiul echivalenței) și ca ele să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică [europeană] (principiul efectivității)".

[162] Cauzele conexate 205-215/82, *Deutsche Milchkontor* (supra n. 155), pct. 24: „în cazul în care disparitățile între legislațiile naționale sunt de natură să compromită egalitatea de tratament între operatorii economici din diferite state membre, să provoace distorsiuni sau să stânjenească funcționarea pieței comune, revine instituțiilor [unionale] să adopte dispozițiile necesare pentru remedierea unor atari disparități".

[163] Pentru o bună ilustrare a acestei situații, a se vedea: Regulamentul nr. 510/2006 privind protecția indicațiilor geografice și a denumirilor de origine ale produselor agricole și alimentare (JO L 93, 2006, p. 12) [Ediție specială, 03/vol. 71, p. 114; n.t.]. Potrivit art. 5 alin. (5), „statul membru inițiază o procedură de opoziție la nivel național care garantează publicitatea corespunzătoare a cererii și acordă

în prezent un nou temei constituțional special: art. 197 TFUE. Acest articol constituie el însuși titlul XXIV care tratează „Cooperarea administrativă" între Uniunea Europeană și statele membre. Dispoziția precizează: „(1) Punerea în aplicare efectivă a dreptului Uniunii de către statele membre, care este esențială pentru buna funcționare a Uniunii, constituie o chestiune de interes comun.

(2) Uniunea poate sprijini eforturile statelor membre pentru îmbunătățirea capacității lor administrative de punere în aplicare a dreptului Uniunii. Această acțiune poate consta, în special, în facilitarea schimburilor de informații și de funcționari publici, precum și în sprijinirea programelor de formare. Niciun stat membru nu este obligat să recurgă la acest sprijin. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc măsurile necesare în acest scop, *cu excepția oricărei armonizări a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre.* [...]"

Administrarea descentralizată a dreptului european este – deloc surprinzător – de interes central pentru Uniune. În scopul garantării unei administrații efective, Uniunea poate hotărî să „sprijin[e] eforturile statelor membre pentru îmbunătățirea capacității lor administrative de punere în aplicare a dreptului Uniunii". Acest sprijin al Uniunii este însă în întregime voluntar, iar legislația europeană adoptată în temeiul acestei competențe nu trebuie să atragă nicio „armonizare a actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre".

Această limitare constituțională trebuie regretată. Ajustarea temeiului juridic la o „competență complementară" poate avea un efect secundar paradoxal[164]. Prin blocarea raționalizării europene a administrațiilor naționale (ineficiente), dispoziția protejează autonomia lor organizatorică formală[165]. Refuzul de a permite armonizarea capacităților administrative naționale prin legislația Uniunii poate favoriza în mod indirect intervenția centralizată a Uniunii în temeiul art. 291 alin. (2) TFUE. Prin excluderea competenței Uniunii de armonizare a dreptului administrativ național, autorii Tratatului de la Lisabona au plasat astfel autonomia procedurală deasupra autonomiei materiale. Această alegere constituțională poate *reduce* – în mod paradoxal – domeniul administrării descentralizate de statele membre a dreptului Uniunii[166].

---

o perioadă rezonabilă în care orice persoană fizică sau juridică legitim interesată și care este stabilită sau are reședința pe teritoriul acestuia își poate declara opoziția față de cerere". În plus, „[s]tatul membru se asigură că această decizie favorabilă este adusă la cunoștință publicului și că toate persoanele fizice sau juridice legitim interesate dispun de căi de atac". A se vedea și: Directiva 2002/21 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, 2002, p. 33) [Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195; n.t.], în special art. 3 alin. (2) și 4 alin. (1).

[164] Competența este menționată în calitate de competență complementară la art. 6 lit. (g) TFUE.

[165] Această protecție nu va fi totuși absolută: a se vedea art. 197 alin. (3) TFUE: „Prezentul articol nu aduce atingere obligației statelor membre de a pune în aplicare dreptul Uniunii, nici atribuțiilor și îndatoririlor Comisiei. De asemenea, acesta nu aduce atingere celorlalte dispoziții ale tratatelor, care prevăd o cooperare administrativă între statele membre, precum și între acestea și Uniune".

Concluzii

Acest capitol a analizat trei „funcții" executive centrale în cadrul Uniunii Europene: funcția guvernamentală, funcția legislativă și funcția administrativă. Am constatat că distribuirea puterilor guvernamentale se întemeiază pe ideea unui executiv dual. Două instituții răspund astfel de oferirea de impulsuri politice Uniunii: Consiliul European și Comisia. Dintr-o perspectivă internațională, cel dintâi oferă cea mai înaltă autoritate politică în Uniune și reunește într-o instituție europeană cei mai înalți decidenți naționali. Comisia constituie, în schimb, ramura „națională" a executivului dual al Uniunii. Iar ea a preluat – funcțional – o poziție subordonată Consiliului European. Cu toate acestea, inițiativele politice majore provin, precum am văzut mai sus, de la Comisie înainte ca ele să fie aprobate în mod oficial de Consiliul European, iar deseori ele se întorc ulterior la Comisie. Ambele ramuri ale executivului Uniunii cooperează astfel într-un raport constituțional complex. Acel raport va funcționa cel mai bine în cazul în care ambele ramuri executive urmează orientări politice similare.

Secțiunea 2 a analizat atribuțiile de „legiferare" ale executivului Uniunii. Aceste atribuții se află în mod ferm la nivelul Comisiei. În mod excepțional, ele sunt acordate în mod direct de constituție, însă în marea majoritate a situațiilor, ele rezultă dintr-o delegare de atribuții. Ordinea juridică a Uniunii distinge astfel între două regimuri constituționale pentru delegarea de atribuții de legiferare: art. 290 și art. 291 TFUE. În cadrul celui dintâi, legiuitorul Uniunii este abilitat să delege puterea de amendare sau de completare a legislației primare. Această putere este limitată totuși prin doctrina „elementului esențial", iar oricare dintre ramurile legiuitorului Uniunii are drept de veto în privința actelor delegate rezultate. În schimb, art. 291 TFUE permite conferirea de „competențe de executare" către Comisie[167]. Dispoziția nu menționează nicio limită constituțională a mandatului delegării, ci abilitează legiuitorul Uniunii să adopte „normele și principiile generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie"[168]. Această competență a fost utilizată sub forma Regulamentului 182/2011 – „Regulamentul privind comitologia". În temeiul (noului) regim al comitologiei, competențele de executare ale Comisiei sunt supuse aprobării unui comitet compus din reprezentanți ai statelor

[166] Pentru a adăuga o notă de subsol la această concluzie: art. 114 TFUE poate oferi încă – ulterior cauzei C-376/98, *Germania/Parlamentul și Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun*), ECR [2000], p. I-8419 – un temei juridic pentru armonizarea dispozițiilor administrative naționale, în pofida existenței unei „dispoziții de exceptare" în temeiul art. 197 alin. (2) TFUE. (Cu privire la statutul acestor „dispoziții de exceptare" și la relația lor cu art. 114 TFUE, a se vedea: Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism* (supra n. 52), 149 și urm.) Cu toate acestea, poate fi discutabil dacă art. 114 ar putea fi utilizat vreodată pentru adoptarea unui „Cod administrativ european" cuprinzător. Pentru o concluzie similară, deși în contextul art. III-285 din Tratatul constituțional, a se vedea: J. Schwarze, *EU Administrative Law* (Sweet & Maxwell, 2006), ccxix: „o cale lungă până la un posibil viitor temei juridic pentru crearea unui drept administrativ european cuprinzător sau chiar până la a servi doar ca instrument pentru dezvoltarea unui cod de procedură administrativă generală".

[167] Art. 291 alin. (2) TFUE.

[168] Art. 291 alin. (3) TFUE.

membre. În funcție de împrejurarea dacă este aplicabilă procedura de consultare sau procedura de examinare, comitetul poate exercita un sau nu un veto asupra propunerii Comisiei.

În sfârșit, secțiunile 3 și 4 examinează cea de-a treia funcție executivă centrală în cadrul Uniunii Europene. Puterea de a „administra" dreptul european în situații individuale este împărțită între Uniune și statele membre. În temeiul acestui sistem al federalismului executiv, statele membre, în principal, răspund de administrarea dreptului european. Uniunea este abilitată totuși să stabilească un aparat centralizat de executare, „[î]n cazul în care sunt necesare condiții unitare de punere în aplicare a actelor obligatorii din punct de vedere juridic ale Uniunii"[169]. Puterile administrative ale Uniunii sunt supuse totuși principiului subsidiarității. Aceasta rezultă din art. 5 alin. (3) TUE, care supune întreaga acțiune a Uniunii acestei garanții constituționale a federalismului. În schimb, în vederea asigurării unui grad de uniformitate în executarea descentralizată a dreptului european, ordinea juridică a Uniunii a încercat să plaseze autonomia administrativă națională într-un cadru constituțional al Uniunii. Aceasta a însemnat ocazional că administrațiile naționale trebuie să țină cont de constatările altor administrații naționale. Alternativ, Curtea și legiuitorul Uniunii au încercat să instituie standarde minime europene care guvernează procedurile administrative naționale. Aceasta a avut loc prin armonizare pozitivă, dar și prin intermediul principiilor echivalenței și efectivității. Cele două principii vor fi discutate în detaliu în capitolul 11, în contextul executării judiciare a dreptului european de către instanțele judecătorești naționale.

[169] Art. 291 alin. (2) TFUE.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITARA

8

Puteri judecătoreşti: competenţe şi proceduri

Cuprins

Introducere 256
1. Atribuţii de anulare: controlul jurisdicţional 260
   (a) Existenţa unui act „atacabil" 261
   (b) Motive legitime de control 263
      (i) Motive „formale" şi „materiale" 263
      (ii) În particular: principiul proporţionalităţii 265
   (c) Calitatea procesuală activă în faţa Curţii Europene 266
      (i) Formularea de la Roma şi interpretarea sa jurisdicţională 268
      (ii) Formularea de la Lisabona şi problemele sale de interpretare 271
   (d) Controlul indirect al dreptului european 273
      (i) Controlul colateral: excepţia de nelegalitate 273
      (ii) Controlul indirect prin trimiteri preliminare 274
2. Atribuţii reparatorii: acţiunile în răspundere 276
   (a) Condiţii procedurale: de la acţiune accesorie la acţiune independentă 277
   (b) Condiţii materiale: de la *Schöppenstedt* la *Bergaderm* 278
3. Atribuţii judecătoreşti I: acţiuni de executare 280
   (a) Acţiuni de executare împotriva statelor membre 281
      (i) Condiţiile procedurale în temeiul art. 258 TFUE 281
      (ii) Executarea pe cale judecătorească prin sancţiuni financiare 283
   (b) Acţiuni de executare împotriva Uniunii: abţinerea de a hotărî 285
4. Atribuţii judecătoreşti II: hotărârile preliminare 287
   (a) Primul paragraf: competenţa Curţii Europene 289
   (b) Paragraful al doilea: condiţii pentru o hotărâre preliminară 290
      (i) „Cine": instanţele judecătoreşti naţionale 291
      (ii) „Ce": întrebări necesare 293
   (c) Paragraful al treilea: obligaţia de sesizare şi „*acte clair*" [„actul clar"] 294
   (d) Natura juridică a hotărârilor preliminare 297
   Concluzii 299

Introducere

În comparaţie cu ramurile legislativă şi executivă, puterea judecătorească arată ca ruda lor săracă. Tradiţia clasică de drept civil consideră instanţele judecătoreşti drept „gura care rosteşte cuvintele legii, nişte fiinţe neînsufleţite care nu-i pot modera

BCU CLUJ / UNIVERSITY LIBRARY

nici forţa, nici severitatea"[1]. Şi chiar tradiţia de drept cutumiar* consideră că „cel care examinează cu atenţie diferitele departamente ale puterii trebuie să perceapă că, într-o guvernare în care ele sunt separate unul de altul, justiţia, prin natura funcţiilor sale, va fi întotdeauna *cea mai puţin periculoasă* pentru drepturile politice ale constituţiei, întrucât ea va putea cel mai puţin să le deranjeze sau să le vatăme"[2]. Ambele tradiţii consideră astfel justiţia ca „ramura cea mai puţin periculoasă"[3]. Această filosofie îşi are originea în punctul de vedere din secolul al XIX-lea care reducea justiţia la funcţia sa de *judecată*: instanţele judecătoreşti hotărăsc doar litigii între justiţiabili privaţi sau publici.

Sporirea ulterioară a funcţiei jurisdicţionale în secolele al XIX-lea şi al XX-lea a fost consecinţa a două victorii constituţionale[4]. Instanţele au reuşit să îşi impună controlul asupra ramurii executive[5]. Şi încă mai important, anumite state ar permite controlul constituţional al legislaţiei. În *Marbury v. Madison*[6], Curtea Supremă americană a pretins astfel puterea de a „desface" o lege adoptată de legiuitor. Ea a justificat puterea sa de anulare după cum urmează: „toţi aceia care au construit constituţii scrise le consideră a forma legea fundamentală şi supremă a naţiunii şi, în consecinţă, teoria fiecărei astfel de ocârmuiri trebuie să fie aceea că un act al legiuitorului, care nu respectă constituţia, este nul"[7]. „Victoriile" judecătoreşti asupra ramurilor executivă şi legislativă au consolidat ideea potrivit căreia statul ar trebui guvernat de „supremaţia legii", şi anume: de o ordine juridică care dispune mecanisme jurisdicţionale pentru controlarea „legalităţii" tuturor actelor guvernamentale. Iar

[1] C. Montesquieu, *The Spirit of the Laws* (traducători şi editori: A. M. Cohler şi alţii) (Cambridge University Press, 1989), 163. [Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Editura Ştiinţifică, Bucureşti, 1964, traducere de Armand Roşu, cartea XI, capitolul VI, p. 203; n.t.]

* „Common law" (în original).

[2] A. Hamilton, „Federalist 78", în A. Hamilton şi alţii, *The Federalist* (T. Ball, ed.) (Cambridge University Press, 2003), 377 la 378. Citatul continuă: „Justiţia [...] nu are nicio influenţă asupra sabiei sau visteriei; nici îndrumare asupra puterii sau avuţiei societăţii şi nici nu poate lua o hotărâre activă oricare ar fi. Se poate afirma că nu are nici Forţă şi nici Voinţă, ci doar judecată; şi ea trebuie să depindă în cele din urmă de ajutorul ramurii executive, chiar pentru eficacitatea hotărârilor sale".

[3] Pentru o analiză celebră a acestei susţineri, a se vedea: A. Bickel, *The Least Dangerous Branch: Supreme Court at the Bar of Politics* (Yale University Press, 1986).

[4] Pentru o perspectivă constituţională comparativă privind creşterea puterii judecătoreşti, a se vedea: M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World* (Bobbs-Merrill, 1971); iar pentru o versiune mai redusă: Cappelletti, „The „Mighty Problem" of Judicial Review and the Contribution of Comparative Analysis", în *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 2, 1979, 1.

[5] În anumite ordini juridice – precum Regatul Unit – controlul judecătoresc este limitat la controlul dreptului executiv. Întemeindu-se pe ideea unei „suveranităţi a Parlamentului", instanţele judecătoreşti britanice nu sunt abilitate în mod tradiţional să anuleze acte parlamentare. Cu privire la poziţia britanică clasică, a se vedea: A. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Liberty Fund, 1982).

[6] Marbury v. Madison, 5 US 137 (1803). Pentru contextul istoric al deciziei, a se vedea: W.E. Nelson, *Marbury v. Madison: The Origins and Legacy of Judicial Review* (University Press of Kansas, 2000).

[7] Marbury v. Madison (supra n. 6) 177.

această idee ar include, în anumite ordini juridice, puterea sancționatoare a justiției de a dispune ca un stat să repare un prejudiciu cauzat de o „greșeală" publică[8].

O definiție modernă a puterii judecătorești trebuie să includă astfel trei funcții centrale, care sunt – în ordine descrescătoare: puterea de a *anula* acte legislative sau executive, puterea de a *repara* greșeli publice prin răspunderea autorității publice, și puterea de a *judeca* litigii între părți. Acest capitol discută toate cele trei tipuri de atribuții „judecătorești" în contextul Uniunii Europene. Secțiunea 1 începe cu o analiză a atribuției de anulare de care dispune Curtea Europeană. Atribuția de control jurisdicțional este piatra de temelie a unei Uniuni „bazat[e] pe ordinea de drept"[9]. Secțiunea 2 trece la puterea de remediere a Curții Europene[10] și la aspectul dacă Uniunea va fi ținută să plătească daune pentru o acțiune ilegală. În sfârșit, secțiunile 3 și 4 investighează atribuția jurisdicțională a Curții de a se pronunța în litigii între părți. Tratatele disting aici între acțiuni directe și acțiuni indirecte. Acțiunile directe încep în mod direct la Curtea Europeană, în timp ce acțiunile indirecte încep în instanțele judecătorești naționale și implică în litigiu doar în mod indirect Curtea Europeană. Cele două acțiuni directe discutate în secțiunea 3 sunt ambele acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor menite să „execute" tratatele împotriva statelor membre și, respectiv, împotriva Uniunii. Tratatele recunosc, în schimb, o acțiune indirectă sub forma procedurii trimiterii preliminare. Procedura este piatra unghiulară în plan jurisdicțional a federalismului de cooperare al Uniunii. Ea îmbină, într-o singură cauză, interpretarea *centrală* cu aplicarea *descentralizată* a dreptului european.

În mod firesc, acest capitol nu poate discuta toate competențele jurisdicționale ale Curții Europene. O colecție a lor poate fi găsită în acea parte a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene care abordează Curtea de Justiție a Uniunii Europene[11].

În cadrul acestei părți, găsim și două limitări generale privind competențele impuse Curții Europene: art. 275 și 276 TFUE. În sensul celui dintâi, Curtea Europeană „*nu* este competentă în ceea ce privește dispozițiile privind politica externă și de securitate comună, nici în ceea ce privește actele adoptate în temeiul acestora"[12]. Or, există două excepții în cadrul acelei excepții. În primul rând, Curtea este abilitată să

---

[8] Aceasta a contestat principiul clasic de drept cutumiar [common law] potrivit căruia „suveranul nu poate greși". Urmând cuvintele lui W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (Forgotten Books, 2010), cartea III – capitolul 17, 254: „Faptul că regele nu poate greși este un principiu necesar și fundamental al constituției engleze: care înseamnă doar că, precum s-a observat anterior, în primul rând, orice poate fi greșit în exercitarea afacerilor publice nu este imputabil".

[9] A se vedea cauza 294/83, *Parti écologiste „Les Verts"/Parlamentul European*, ECR [1986], p. 1339, pct. 23: „[Uniunea] Europeană este o [uniune] bazată pe ordinea de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu carta constituțională fundamentală, reprezentată de tratat[e]".

[10] Puterile de remediere ale instanțelor judecătorești naționale pentru încălcări ale dreptului european de către statele membre vor fi discutate în capitolul 11 – secțiunea 4 infra.

[11] Partea a șasea – titlul I – capitolul 1 – secțiunea 5 TFUE. Secțiunea este împărțită – aproximativ – într-o parte „instituțională" (art. 251-257 TFUE) și o parte privind „competența și procedura" (art. 258-281 TFUE).

[12] Art. 275 primul paragraf TFUE (s.a.).

Tabelul 12. Competențe și proceduri jurisdicționale

Competențe și proceduri jurisdicționale (art. 258-281 TFUE)			
Art. 258	**Acțiunea de executare introdusă de Comisie**	Art. 269	Competența în sensul art. 7 TUE
Art. 259	Acțiunea de executare introdusă de un alt stat membru	Art. 270	Competența în cauze privind agenții Uniunii
Art. 260	**Acțiunea pentru neexecutarea unei hotărâri a Curții**	Art. 271	Competența pentru cauze care implică Banca Europeană de Investiții și Banca Centrală Europeană
Art. 261	Competența pentru sancțiuni prevăzute în regulamente	Art. 272	Competența acordată printr-o clauză compromisorie
Art. 262	**Competența (potențială) pentru litigii referitoare la drepturi de proprietate intelectuală**	Art. 273	Competența acordată printr-un compromis special al statelor membre
Art. 263	Acțiunea pentru controlarea legalității actelor	Art. 274	Competența instanțelor naționale care implică Uniunea
Art. 265	**Acțiunea (de executare) pentru constatarea abținerii Uniunii de a hotărî**	Art. 275	Absența competenței pentru politica externă și de securitate comună a Uniunii
Art. 267	**Hotărâri preliminare**	Art. 276	Limite ale competenței în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție
Art. 268	**Competența în acțiuni pentru repararea prejudiciilor, în temeiul art. 340**	Art. 277	Controlul (judecătoresc) colateral pentru acte cu caracter general

controleze acte adoptate în temeiul PESC a Uniunii, atunci când se susține că ele ar fi trebuit adoptate în cadrul uneia dintre politicile externe speciale ale Uniunii[13]. În al doilea rând, un act PESC poate fi supus controlului atunci când se susține că el restrânge drepturile unei persoane fizice sau juridice[14]. Art. 276 TFUE decretează că, în schimb, Curtea Europeană „*nu* este competentă să verifice legalitatea sau proporționalitatea operațiunilor efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și nici să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne"[15].

[13] Art. 275 al doilea paragraf TFUE. Cu privire la dispoziția „de frontieră" a art. 40 TFUE, a se vedea capitolul 6 – secțiunea 1 lit. (d) supra.

[14] Art. 275 al doilea paragraf TFUE.

[15] Art. 276 TFUE (s.a.).

Aceste două „găuri" în competențe jurisdicționale ale Curții sunt profund regretabile, în măsura în care amândouă înlocuiesc „supremația legii" cu supremația executivului[16].

1. Atribuţii de anulare: controlul jurisdicţional

Cea mai puternică funcție a unei instanțe judecătorești este puterea de a „desface" legea, și anume: de a anula un act care a fost adoptat de către ramurile legislativă sau executivă. Competența și procedura pentru controlul jurisdicțional în ordinea juridică a Uniunii Europene sunt stabilite la art. 263 TFUE. Dispoziția precizează:

[1] Curtea de Justiție a Uniunii Europene controlează legalitatea actelor legislative, a actelor Consiliului, ale Comisiei și ale Băncii Centrale Europene, altele decât recomandările și avizele, și a actelor Parlamentului European și ale Consiliului European menite să producă efecte juridice față de terți. Aceasta controlează, de asemenea, legalitatea actelor organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii destinate să producă efecte juridice față de terți.

[2] În acest scop, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de un stat membru, de Parlamentul European, de Consiliu sau de Comisie, pentru motive de necompetență, de încălcare a unor norme fundamentale de procedură, de încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia ori de abuz de putere.

[3] În aceleași condiții, Curtea are competența să se pronunțe cu privire la acțiunile formulate de Curtea de Conturi, de Banca Centrală Europeană și de Comitetul Regiunilor, care urmăresc salvgardarea prerogativelor acestora.

[4] Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare. [...]

[6] Acțiunile prevăzute de prezentul articol trebuie formulate în termen de două luni, după caz, de la publicarea actului, de la notificarea acestuia reclamantului sau, în lipsă, de la data la care reclamantul a luat cunoștință de actul respectiv"[17].

---

[16] Pentru o a treia „gaură" în competențe – temporară însă, a se vedea art. 10 din Protocolul (nr. 36) „privind dispozițiile tranzitorii": „atribuțiile Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul titlului VI din Tratatul privind Uniunea Europeană, în versiunea în vigoare înainte de intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, rămân neschimbate, inclusiv în cazul în care au fost acceptate în temeiul articolului 35 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană menționat". Acest regim tranzitoriu pentru cooperarea polițienească și judiciară în materie penală se va încheia totuși în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și anume, la 1 decembrie 2014.

[17] Paragraful al cincilea, omis, instituie reguli speciale pentru agențiile și organismele Uniunii. El dispune: „Actele de constituire a organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii pot să prevadă condiții și proceduri speciale privind acțiunile formulate de persoanele fizice sau juridice împotriva actelor acestor organe, oficii sau agenții care sunt destinate să producă efecte juridice față de ele". Următoarea secțiune nu va trata acest aspect special al controlului jurisdicțional. Pentru o trecere în revistă, a se vedea: J. Saurer, „Individualrechtsschutz gegen das Handeln der Europäischen Agenturen", în *Europarecht*, vol. 45, 2010, 51.

Atunci când o acțiune pentru controlul jurisdicțional este întemeiată, Curtea de Justiție „declară actul contestat nul și neavenit"[18]. Așadar, Uniunea „este obligată să ia măsurile impuse de executarea hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene"[19]; și poate fi obligată chiar la repararea prejudiciului cauzat printr-un act ilegal[20]. Care sunt însă cerințele procedurale ale unei acțiuni pentru controlul jurisdicțional? Art. 263 urmează o structură complexă, iar cel mai simplu mod de înțelegere a logicii sale este împărțirea lui în patru componente constitutive. Primul paragraf privește aspectul *dacă* Curtea are competența de a controla anumite tipuri de acte ale Uniunii. Al doilea paragraf ne spune *de ce* poate exista control jurisdicțional, și anume: care sunt motivele pe baza cărora se poate contesta legalitatea unui act european. Paragrafele al doilea – al patrulea privesc aspectul *cine* poate cere controlul jurisdicțional și distinge așadar între trei categorii de reclamanți. În sfârșit, paragraful al șaselea ne spune *când* trebuie formulată o cerere de control, și anume, în două luni. Ulterior acelui termen, un act al Uniuni ar trebui – teoretic – să fie imun și permanent. Lucrurile nu sunt însă atât de simple. În timp ce controlul direct a expirat astfel, un reclamant are încă dreptul de a contesta *în mod indirect* legalitatea unui act al Uniunii.

Această secțiune examinează primele trei componente constituționale, înainte de a analiza două căi indirecte de control jurisdicțional al dreptului european.

(a) Existenţa unui act „atacabil"

Primul paragraf stabilește dacă poate exista controlul jurisdicțional. Această chestiune are două dimensiuni. Prima dimensiune privește acele acte care pot fi atacate; a doua dimensiune clarifică *care* acte ar putea fi controlate.

Actele *cui* pot fi atacate în procedura de control jurisdicțional? Potrivit art. 263 primul paragraf TFUE, Curtea este abilitată să controleze „acte legislative", și anume: acte ale căror autori comuni sunt Parlamentul European și Consiliul. Ea poate controla și acte unilaterale ale tuturor instituțiilor și organismelor Uniunii, cu excepția Curții de Conturi. În schimb, Curtea nu poate controla pe cale judecătorească actele statelor membre. Iar această interdicție include actele naționale unilaterale, precum și acordurile internaționale ale statelor membre. Astfel, nu pot fi controlate de Curte tratatele europene – chiar dacă constituie temelia dreptului european. În calitate de acte colective ale statelor membre, ele nu pot fi atribuite instituțiilor Uniunii[21], iar, ca atare, ele exced atribuțiilor de control ale Curții Europene.

Care acte ale instituțiilor Uniunii pot fi controlate? În locul unei definiții pozitive, art. 263 primul paragraf ne spune doar ce acte *nu pot* fi controlate. În consecință, nu

[18] Art. 264 primul paragraf TFUE. Cu toate acestea, potrivit art. 264 paragraful al doilea TFUE, Curtea poate – în mod excepțional – „indic[a], în cazul în care consideră că este necesar, care sunt efectele actului anulat, care trebuie considerate ca fiind irevocabile".

[19] Art. 266 TFUE.

[20] Art. 268 și 340 TFUE. Cu privire la acest aspect, a se vedea: secțiunea 2 infra.

[21] Tratatele europene nu sunt legislație primară a Uniunii! Cu privire la principiile care guvernează „paternitatea" dreptului european, a se vedea: R. Schütze, „The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers", YEL, vol. 25, 2006, 91.

poate exista un control jurisdicțional pentru „recomandări" sau pentru „avize". Motivul acestei excluderi este acela că ambele instrumente „nu sunt obligatorii" [din punct de vedere juridic][22] și așadar nu este nevoie să se conteste *legalitatea* lor[23]. Dispoziția exclude, de asemenea, controlul jurisdicțional pentru acte ale Parlamentului European, Consiliului European și ale altor organisme ale Uniunii care nu sunt „destinate să producă efecte juridice față de terți". Justificarea aferentă acestei limitări este aceea că ea exclude acte care sunt „interne" unei instituții. Și în pofida limitării textuale la *anumite* instituții ale Uniunii, cerința unui efect „extern" a fost extinsă la toate actele Uniunii. Curtea a clarificat astfel că nu pot fi atacate acte pur pregătitoare ale Comisiei sau ale Consiliului. „[N]u constituie act atacabil decât măsurile care fixează în mod definitiv poziția Comisiei sau a Consiliului"[24]. Într-o procedură legislativă sau executivă care implică mai multe etape, toate actele pregătitoare sunt considerate în consecință acte „interne"; iar, ca atare, ele nu pot fi supuse controlului[25]. Pe lângă această insistență asupra efectului juridic în afara instituției (instituțiilor) Uniunii, Curtea a acceptat însă o definiție extinsă a actelor care pot controlate. Ar fi astfel lipsită de pertinență natura actului. În *AETR*[26], Curtea a reținut astfel: „[...] din moment ce articolul [263 TFUE] a exclus numai „recomandările sau avizele" – lipsite de orice efect obligatoriu potrivit articolului [288 TFUE] – dintre actele împotriva cărora statele membre și instituțiile pot formula acțiunea în anulare, acesta are în vedere, prin acte care pot face obiectul unei acțiuni, orice dispoziții care sunt adoptate de instituții și care urmăresc să producă un efect juridic; [...] această acțiune urmărește să asigure, în conformitate cu dispozițiile articolului [19 TUE], respectarea legii în interpretarea și aplicarea tratatului; [...] ar fi contrar acestui obiectiv să se interpreteze restrictiv condițiile de admisibilitate a acțiunii prin limitarea domeniului de aplicare al acesteia numai la categoriile de acte menționate la articolul [288 TFUE]; [...] prin urmare, acțiunea în anulare trebuie să poată fi formulată împotriva oricăror dispoziții adoptate de instituții, indiferent de natura sau de forma acestora, care urmăresc să producă efecte juridice"[27].

Precum s-a discutat in introducerea acestui capitol, supra, competența extinsă de control, de care dispune Curtea, este limitată totuși extern prin art. 275 și 276 TFUE.

---

[22] Art. 288 paragraful al cincilea TFUE.

[23] În mod straniu, uneori, un atare instrument neconstrângător [„soft law"] poate avea totuși efecte „juridice". În această privință, a se vedea: L. Senden, *Soft Law in European Community Law* (Hart, 2004).

[24] Cauza 60/81, *International Business Machines (IBM)/Comisia*, ECR [1981], p. 2639, pct. 10.

[25] Curtea a clarificat totuși că actele pregătitoare pot fi atacate în mod indirect odată cu atacarea „actului extern" (final) (*ibidem*, pct. 12): „În plus, trebuie observat că, în timp ce măsurile cu natură pur pregătitoare nu pot face ca atare obiectul unei acțiuni în anulare, eventualele lor nelegalități lor pot fi invocate într-o acțiune îndreptată împotriva actului definitiv pentru care ele constituie un stadiu al elaborării".

[26] Cauza 22/70, *Comisia/Consiliul (AETR)*, ECR [1971], p. 263.

[27] *Ibidem*, pct. 39-42.

(b) Motive legitime de control

Nu orice motiv constituie motiv suficient pentru a cere controlul jurisdicțional. Deși existența controlului jurisdicțional constituie un element esențial al tuturor ordinilor politice supuse „supremației dreptului", întinderea controlului jurisdicțional este diferită în funcție de împrejurarea alegerii unei versiuni procedurale sau a uneia materiale. Ordinea juridică britanică a urmat în mod tradițional o definiție *procedurală* a supremației dreptului. În consecință, instanțele judecătorești sunt abilitate (în principal) să controleze dacă la adoptarea unui act au fost urmate procedurile legislative sau executive corespunzătoare[28]. „Fondul" sau „substanța" unui act legislativ se află aici în afara atribuțiilor de control ale instanțelor judecătorești. În schimb, ordinea constituțională americană a urmat în mod tradițional o definiție *materială* a supremației dreptului. Instanțele judecătorești sunt obligate aici să controleze conținutul unui act legislativ, în special dacă el încalcă drepturi fundamentale ale omului garantate în Constituție. O supremație materială a dreptului antrenează pericolul unei „guvernări a judecătorilor", și anume: guvernarea unor gardieni filosofi ale căror păreri ar putea să nu reflecte voința democratică a comunității politice. Or, multe state moderne recunosc necesitatea unor instituții ne-majoritare pentru protejarea drepturilor individuale împotriva „dictaturii majorității"[29].

Pentru ordinea juridică europeană, art. 263 paragraful al doilea TFUE limitează controlul jurisdicțional la patru motive legitime: „necompetență", „încălcare a unor norme fundamentale de procedură", „încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestora" și „abuz de putere". Indică aceste motive dacă Uniunea subscrie la o supremație în sens formal sau material a dreptului?

Să examinăm pentru început această chestiune generală, înainte de a analiza principiul proporționalității ca motiv specific de control.

(i) Motive „formale" şi „materiale"

Ordinea juridică a Uniunii recunoaşte trei motive „formale" de control.

În primul rând, un act european poate fi atacat pentru motivul că Uniunea nu a avut competență să îl adopte. Controlul *ultra vires* al dreptului european se extinde astfel la legislația primară și secundară. Controlul celei dintâi își are originea în principiul atribuirii[30]. Odată ce Uniunea poate exercita doar acele puteri care i-au fost atribuite prin tratate, orice acțiune dincolo de aceste puteri este *ultra vires* și este astfel anulabilă[31]. În privința legislației secundare, Curtea poate să controleze nu doar

[28] A.W. Bradley și K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law* (Pearson, 2003), capitolele 30 și 31.

[29] Fraza este atribuită lui E. Burke. Pentru o prezentare a gândirii lui Burke, a se vedea: L. Gottschalk, „Reflections on Burke's Reflections on the French Revolution", în *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 100, 1956, 417.

[30] Cu privire la principiul atribuirii, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 1 supra.

[31] Curtea Europeană a fost reticentă în mod tradițional să declare nulitatea legislației Uniunii pe motiv de necompetență. Această pasivitate judiciară a provenit din ezitarea Curții de a interfera într-o decizie consensuală a statelor membre în Consiliu. Cu privire la „cultura consimțământului" ulterior compromisului de la Luxemburg, a se vedea: capitolul 1 – secțiunea 2 lit. (b) supra.

dacă delegatul a acţionat în interiorul domeniului puterilor delegate, ci trebuie să se asigure şi că limitele absolute ale unei atari delegări nu au fost încălcate[32]. Aceasta rezultă nu doar din principiul (vertical) al atribuirii, ci şi din principiul (orizontal) care protejează echilibrul instituţional al puterilor în interiorul Uniunii[33].

În al doilea rând, un act al Uniunii poate fi atacat în cazul în care încalcă norme fundamentale de procedură. Potrivit acestui al doilea motiv de control, nu toate neregularităţile procedurale pot invalida un act al Uniunii, ci doar acelea care sunt „fundamentale". Când sunt încălcate normele „fundamentale" de procedură? Principiile constituţionale elaborate în temeiul acestei rubrici jurisdicţional sunt consecinţa unei serii extinse de „litigii privind temeiul juridic"[34]. O etapă procedurală fundamentală este încălcată atunci când Uniunea adoptă un act în temeiul unei proceduri care exclude o instituţie care avea dreptul să participe[35]. Alternativ, se poate ca Uniunea să fi adoptat un act în temeiul unei modalităţi greşite de vot *în interiorul* unei instituţii. Atunci când Consiliul a votat cu unanimitate, în locul unei majorităţi calificate, este încălcată astfel o normă fundamentală de procedură[36]. În schimb, nu este încălcată nicio normă fundamentală de procedură atunci când Uniunea acţionează în temeiul unei competenţe „greşite", care vizează totuşi o procedură legislativă identică[37]. În contextul normelor fundamentale de procedură, o dispoziţie proeminentă este în plus art. 296 TFUE, care impune Uniunii Europene o „obligaţie de motivare" la adoptarea dreptului european[38].

Al treilea motiv formal de control este „abuzul de putere", care a rămas relativ obscur[39]. Justificarea subiectivă subiacentă este interdicţia de a urmări un obiectiv diferit faţă de cel care stă la baza competenţei juridice[40].

În sfârşit, un act al Uniunii poate fi atacat pe motivul că el reprezintă o „încălcare a tratatelor sau a oricărei norme de drept privind aplicarea acestuia". Acesta constituie un motiv „rezidual" de control. Curtea Europeană a utilizat acest motiv rezidual ca poartă constituţională pentru a importa în ordinea juridică a Uniunii o gamă de principii

---

[32] Cu privire la doctrina delegării în ordinea juridică a Uniunii, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 2 lit. (a) supra.

[33] Cu privire la principiul echilibrului instituţional, a se vedea: capitolul 3 – secţiunea 1 lit. (a) supra.

[34] Cu privire la fenomenul „litigiilor privind temeiul juridic" în ordinea juridică unională, a se vedea: H. Cullen şi A. Worth, „Diplomacy by other Means: the Use of Legal Basis Litigation as a Political Strategy by the European Parliament and Member States", CML Rev, vol. 36, 1999, 1243.

[35] A se vedea cauza 22/70, *Comisia/Consiliul* (*AETR*), ECR [1971], p. 263, precum şi: cauza C-70/88, *Parlamentul/Consiliul* (*Cernobâl*), ECR [1990], p. I-2041.

[36] A se vedea cauza 68/86, *Regatul Unit/Consiliul*, ECR [1988], p. 855; precum şi: cauza C-300/89, *Comisia/Consiliul*, ECR [1991], p. I-2867.

[37] Cauza 165/87, *Comisia/Consiliul*, ECR [1988], p. 5545, pct.19: „doar un viciu pur formal care nu poate atrage nulitatea actului".

[38] Art. 296 TFUE – paragraful al doilea: „Actele juridice se motivează şi fac trimitere la propunerile, iniţiativele, recomandările, cererile sau avizele prevăzute în tratate". Cu privire la această dispoziţie, a se vedea: capitolul 5 – secţiunea 3 lit. (a) supra.

[39] Pentru o discutare mai extinsă a acestui motiv de control, a se vedea: H. Schermers şi D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union* (Kluwer, 2001), 402 şi urm.

[40] A se vedea cauzele conexate 18 şi 35/65, *Gutmann/Comisia*, ECR [1965], p. 103.

generale „nescrise"[41]. Aceste principii includ, printre altele, principiile securității juridice și al așteptărilor legitime[42]. Iar introducerea acestor principii a adăugat o dimensiune *materială* supremației dreptului în Uniunea Europeană[43]. Ea a fost utilizată pentru controlarea conținutului legislației unionale în raport cu drepturi fundamentale[44]. O expresie a alegerii Uniunii în favoarea dimensiunii materiale a supremației dreptului este principiul proporționalității.

(ii) În particular: principiul proporționalității

Funcția constituțională a principiului proporționalității este de a proteja valori liberale[45]. El constituie unul dintre „cele mai vechi" principii generale ale ordinii juridice unionale[46]. Începându-și cariera în calitate de principiu nescris, principiul proporționalității este codificat în prezent la art. 5 alin. (4) TUE: „În temeiul principiului proporționalității, acțiunea Uniunii, în conținut și formă, nu depășește ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor tratatelor"[47]. Principiul proporționalității a fost caracterizat drept „cel mai vast motiv de control" și drept „cea mai puternică armă din arsenalul judecătorului de drept public"[48]. (Însă, precum am văzut mai sus, tratatele limitează în mod explicit puterea sa penetrantă la art. 276 TFUE în privința operațiunilor efectuate de poliție în spațiul de libertate, securitate și justiție[49].)

Cum va examina Curtea proporționalitatea unui act al Uniunii? În trecut, Curtea a elaborat un test al proporționalității. În cea mai elaborată formă a sa, testul urmează o structură tripartită[50]. El analizează *caracterul adecvat*, *necesitatea* și *proporțio-*

---

[41] Cu privire la principiile generale în ordinea juridică a Uniunii a se vedea: T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2007).

[42] Pentru ambele principii, a se vedea: *ibidem*, capitolul 6.

[43] Pentru o confirmare explicită a faptului că ordinea juridică a Uniunii subscrie la versiunea supremației materiale a dreptului, a se vedea: cauza C-367/95 P, *Comisia/Sytraval și Brink's*, ECR [1998], p. I-1719, pct. 67; precum și: cauza C-378/00, *Comisia/Parlamentul și Consiliul*, ECR [2003], p. I-937, pct. 34.

[44] Cu privire la emergența drepturilor fundamentale ca principii generale ale dreptului Uniunii, a se vedea: capitolul 12 – secțiunea 1 infra.

[45] Cu privire la originile principiului proporționalității, a se vedea: J. Schwarze, *European Administrative Law* (Sweet & Maxwell, 2006), 678-679.

[46] O recunoaștere implicită a principiului poate fi găsită în cauza 8/55, *Fédération Charbonnière de Belgique/Înalta Autoritate a CECO*, ECR (English Special Edition) [1955], p. 245, la 306: „nu depășește limitele a ceea ce este strict necesar".

[47] Dispoziția continuă: „Instituțiile Uniunii aplică principiul proporționalității în conformitate cu Protocolul privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității".

[48] Tridimas, *General Principles* (supra n. 41), 140.

[49] Art. 276 TFUE (s.a.): „În exercitarea atribuțiilor sale privind dispozițiile părții a treia titlul V capitolele 4 și 5, referitoare la spațiul de libertate, securitate și justiție, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu este competentă să verifice legalitatea sau *proporționalitatea operațiunilor* efectuate de poliție sau de alte servicii de aplicare a legii într-un stat membru și nici să hotărască cu privire la exercitarea responsabilităților care le revin statelor membre în vederea menținerii ordinii publice și a apărării securității interne".

[50] A se vedea cauza C-331/88, *The Queen/Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte Fedesa și alții*, ECR [1990], p. I-4023, pct. 13: „Principiul proporționalității [...] face parte din principiile generale ale dreptului [Uniunii]. În virtutea acestui principiu, legalitatea interzicerii unei activități economice este subordonată condiției ca măsurile de interzicere să fie adecvate și necesare realizării obiectivelor legitime urmărite de legislația în cauză; atunci când se oferă o alegere între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cele mai puțin constrângătoare, iar inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu obiectivele urmărite".

nalitatea (în sens strict) ale unui act al Uniunii. (Curtea nu distinge totuși întotdeauna între al doilea și al treilea criteriu). În cadrul controlului său privind caracterul adecvat, Curtea va verifica dacă măsura europeană era potrivită pentru atingerea unui obiectiv dat. Aceasta ar putea fi extrem de direct[51]. Testul necesității este, pe de altă parte, mai solicitant. Uniunea va trebui să arate că actul adoptat reprezintă cel mai puțin restrictiv mijloc pentru atingerea unui obiectiv dat. În sfârșit, chiar cel mai puțin restrictiv mijloc pentru realizarea unui obiectiv al unei politici publice ar putea să aducă o ingerință în mod disproporționat drepturilor individuale. Proporționalitatea într-un sens strict ar putea înclina astfel balanța dacă sarcina impusă particularului este excesivă sau nu.

În timp ce – în teorie – acest test tripartit poate fi dificil de satisfăcut, Curtea a acordat Uniunii o putere de apreciere largă atunci când dispune de un domeniu discreționar. Legalitatea unui act discreționar va fi afectat doar „dacă măsura este vădit neadecvată"[52]. Acest standard de control permisiv a însemnat că rareori Curtea Europeană constată că o măsură a Uniunii produce o ingerință disproporționată asupra drepturilor fundamentale. Găsim totuși o bună ilustrare a unui act disproporționat al Uniunii în *Kadi*[53]. În lupta sa împotriva terorismului internațional, Uniunea a adoptat un regulament privind înghețarea activelor persoanelor suspectate de asociere cu Al-Qaeda. Reclamantul a susținut, printre altele, că actul Uniunii restrângea în mod disproporționat dreptul său de proprietate. Curtea a reținut că dreptul de proprietate nu era absolut, iar „unele limitări pot fi aduse folosinței dreptului de proprietate, cu condiția ca acestea să răspundă efectiv unor obiective de interes general urmărite de [Uniune] și să nu constituie, din perspectiva obiectivului urmărit, o intervenție excesivă și intolerabilă care ar aduce atingere chiar substanței dreptului astfel garantat"[54]. Iar aceasta impunea „echilibrul între cerințele interesului general și interesul persoanei sau persoanelor vizate"[55]. Acest echilibru adecvat nu fusese atins pentru reclamant[56]; iar actul Uniunii trebuia să fie anulat în privința reclamantului[57].

(c) Calitatea procesuală activă în fața Curții Europene

În trei paragrafe distincte ale art. 263 TFUE, tratatele disting între trei tipuri de reclamanți.

---

[51] Pentru un exemplu rar în care nu este îndeplinit testul, a se vedea: cauza C-368/89, *Crispoltoni/Fattoria autonoma tabacchi di Città di Castello*, ECR [1991], p. I-3695, în special pct. 20.

[52] Cauza C-331/88 (supra n. 50), pct. 14. A se vedea și: cauza C-122/95, *Germania/Consiliul* (*banane*), ECR [1998], p. I-973, pct. 79.

[53] Cauza C-402/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351.

[54] *Ibidem*, pct. 355.

[55] *Ibidem*, pct. 360.

[56] *Ibidem*, pct. 371.

[57] *Ibidem*, pct. 372. Curtea a reținut totuși că actul Uniunii ca atare putea fi justificat în principiu (*ibidem*, pct. 366).

Paragraful al doilea menționează reclamanții care pot introduce întotdeauna o acțiune pentru controlul jurisdicțional. Acești reclamanți „privilegiați" sunt: statele membre, Parlamentul European[58], Consiliul și Comisia. Motivul pentru statutul lor privilegiat este acela că ei sunt considerați *ex officio* [din oficiu] întotdeauna a fi afectați prin adoptarea unui act al Uniunii[59].

Paragraful al treilea enumeră reclamanții care sunt „semi-privilegiați". Aceștia sunt Curtea de Conturi, Banca Centrală Europeană și Comitetul Regiunilor[60]. Ei sunt „parțial privilegiați", de vreme ce ei pot introduce acțiuni doar pentru „salvgardarea prerogativelor acestora"[61].

Paragraful al patrulea – în sfârșit – abordează calitatea procesuală activă a persoanelor fizice sau juridice. Acești reclamanți sunt reclamanți „neprivilegiați", de vreme ce ei trebuie să demonstreze că actul Uniunii le aduce atingere în mod special. În ultimii cincizeci de ani, acest al patrulea paragraf a fost puternic contestat. Iar pentru a înțelege jurisprudența anterioară a Curții Europene, trebuie să începem cu o

---

[58] Inițial, în temeiul Tratatului de la Roma, Parlamentul European nu era un reclamant privilegiat. Motivul pentru aceasta rezidă în simplul rol „consultativ" în adoptarea dreptului Uniunii. Această poziție a devenit problematică din punct de vedere constituțional, odată cu creșterea implicării parlamentare ulterior Actului Unic European. Cum putea coopera sau chiar codecide Parlamentul în procesul legislativ, dacă nu putea ataca un act care încălca prerogativele sale procedurale? Pentru eliminarea acestei diferențe constituționale, Curtea a „amendat" pe cale judiciară fostul art. 173 CEE, prin acordarea către Parlament a unui statut de reclamant „semi-privilegiat" (a se vedea cauza 70/88, *Parlamentul/Consiliul* (*Cernobâl*), ECR [1990], p. I-2041, pct. 24-27: „În exercitarea acestei misiuni, Curtea nu poate, desigur, să considere Parlamentul printre instituțiile care pot introduce o acțiune în temeiul [fostului] articol[...] 173 din Tratatul CEE sau al articolului 146 din Tratatul CEEA fără a fi obligate să justifice scopul acțiunii lor. Acesteia îi revine totuși misiunea de a asigura deplina aplicare a dispozițiilor tratatelor referitoare la echilibrul instituțional și de a face astfel încât, ca și celorlalte instituții, Parlamentului să nu i se poată aduce atingere în prerogativele sale, fără a dispune de o acțiune jurisdicțională, printre cele prevăzute de tratate, care să poată fi exercitată de o manieră sigură și eficace. Absența, din tratate, a unei dispoziții care să prevadă dreptul la acțiunea în anulare în favoarea Parlamentului, poate constitui o lacună procedurală, dar ea nu poate să prevaleze față de interesul fundamental în menținerea și respectarea echilibrului instituțional definit de tratatele de instituire a Comunităților Europene. În consecință, Parlamentul are dreptul de a sesiza Curtea cu o acțiune în anulare îndreptată împotriva unui act al Consiliului sau al Comisiei, cu condiția ca această acțiune să nu aibă ca scop decât apărarea prerogativelor sale și să nu fie întemeiată decât pe mijloace rezultând din încălcarea acestora. Cu această rezervă, acțiunea în anulare a Parlamentului este supusă regulilor prevăzute de tratate pentru acțiunea în anulare a celorlalte instituții"). Acest statut a fost codificat prin Tratatul de la Maastricht; iar Tratatul de la Nisa a recunoscut în sfârșit statutul Parlamentului ca reclamant deplin privilegiat în temeiul fostului art. 230 paragraful al patrulea CE.

[59] Un absent notabil din lista reclamanților privilegiat este Consiliul European. Interesele sale pot fi reprezentate totuși de Consiliu.

[60] Cu privire la dreptul de consultare a Comitetului Regiunilor, a se vedea: art. 307 TFUE. Iar art. 8 alin. (2) din Protocolul (nr. 2) „privind aplicarea principiilor subsidiarității și proporționalității" dispune: „În conformitate cu normele prevăzute la articolul menționat, astfel de acțiuni pot fi formulate și de Comitetul Regiunilor împotriva actelor legislative în vedere adoptării cărora Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene prevede consultarea respectivului comitet".

[61] Pentru o definiție a acestei fraze în contextul luptei Parlamentului pentru protejarea prerogativelor sale anterior Tratatului de la Nisa, a se vedea: cauza C-316/91, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-625; precum și cauza C-187/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-2857.

analiză istorică a „formulării de la Roma", înainte de a trece la actuala „formulare de la Lisabona" a acelui paragraf.

(i) Formularea de la Roma şi interpretarea sa jurisdicţională

Prin fostul art. 230 CE, Tratatul de la Roma a acordat reclamanţilor privaţi dreptul de a formula o acţiune judecătorească. Paragraful al patrulea al acelei dispoziţii permitea oricărei persoane fizice sau juridice să „formul[eze], în aceleaşi condiţii, o acţiune împotriva *deciziilor* al căror destinatar este şi împotriva deciziilor care, deşi luate sub aparenţa unui regulament sau a unei *decizii* adresate unei alte persoane, o *privesc în mod direct şi individual*"[62].

Această formulare „romană" trebuie înţeleasă în contextul a două alegeri constituţionale. *În primul rând*, redactorii Tratatului de la Roma au dorit să limiteze calitatea procesuală activă a particularilor la acţiuni împotriva „deciziilor" individuale, şi anume: actelor administrative. Tratatul de la Roma a distins prin aceasta între trei tipuri de decizii: decizii adresate reclamantului, decizii adresate altei persoane şi decizii „sub aparenţa unui regulament". Această a treia decizie a fost o decizie „în substanţă", căreia îi fusese atribuită o formă juridică greşită[63]. Controlul jurisdicţional a fost aici dezirabil pentru evitarea unui abuz de putere. *În al doilea rând*, nu era permisă orice acţiune a particularilor împotriva unei decizii. Puteau fi atacate doar acele decizii care „prive[au] în mod direct şi individual" un particular. Iar în timp ce acest efect a fost presupus pentru deciziile adresate reclamantului, el trebuia probat pentru toate celelalte decizii. Reclamanţii privaţi erau astfel reclamanţi „neprivilegiaţi" într-un sens dublu. Nu doar că ei *nu* puteau ataca toate actele juridice, ci ei erau nu prezumaţi – cu excepţia deciziilor adresate lor – a avea un interes legitim în atacarea actului.

Ambele alegeri constituţionale au limitat în mod sever calitatea procesuală activă a particularilor şi au fost puternic contestate. Ele au făcut obiectul unui comentariu judecătoresc şi teoretic extensiv în ordinea juridică unională anterioară [Tratatului de la] Lisabona[64]. Într-o primă direcţie a jurisprudenţei, Curtea a reuşit să „rescrie" în

---

[62] Fostul art. 230 al patrulea paragraf CE (s.a.).

[63] Cu privire la varii instrumente în ordinea juridică europeană, a se vedea: capitolul 9 infra. Cu privire la distincţia materială între „decizii" şi „regulamente", a se vedea: cauzele conexate 16-17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes şi alţii/Consiliul*, ECR [1962] ECR, p. 471, unde Curtea a reţinut că tratatul „operează o distincţie netă între noţiunile „decizie" şi „regulament"" (*ibidem*, p. 478). Iniţial, regulamentele erau considerate singurul instrument „general aplicabil" al Uniunii Europene, iar caracterul lor general le distingea faţă de deciziile individuale. Trăsătura crucială a unui regulament a fost „deschiderea" grupului de persoane cărora li se aplica. Atunci când grupul de persoane era „fixat în timp", Curtea considera actul european ca pachet de decizii individuale adresate fiecărui membru al grupului (a se vedea cauzele conexate 41-44/70, *International Fruit Company şi alţii/Comisia*, ECR [1971], p. 411, în special pct. 17).

[64] Pentru controversa teoretică (într-o ordine cronologică), a se vedea: A. Barav, „Direct and Individual Concern: an Almost Insurmountable Barrier to the Admissibility of Individual Appeal to the EEC Court", CML Rev, vol. 11, 1974, 191; H. Rasmussen, „Why is Article 173 Interpreted Against Private Plaintiffs?", EL Rev, vol. 5, 1980, 112; N. Neuwahl, „Article 173 Paragraph 4 EC; Past, Present and Possible Future", EL Rev, vol. 21, 1996, 17; A. Arnull, „Private Applicants and the Action for Annulment since Codorniu", CML Rev, vol. 38, 2001, 8; şi A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law* (Oxford University Press, 2007).

mod semnificativ fostul art. 230 paragraful al patrulea CE, prin părăsirea insistenței textului asupra unei „decizii". Deși inițial și-a arătat respectul față de acel text prin refuzarea, în privința particularului, a controlului actelor general aplicabile[65], Curtea a abandonat, precum se cunoaște, testul său clasic și a clarificat că natura generală a actului Uniunii era lipsită de pertinență. În *Codorniu*[66], Curtea a reținut astfel că „[d]eși este adevărat că, în conformitate cu criteriile prevăzute la [fostul] articol[...] [230] paragraful al [patrulea] din [T]ratat[ul] [CE], dispoziția în litigiu are, prin natura și sfera sa de aplicare, un caracter normativ *, în măsura în care se aplică operatorilor economici interesați în general, nu este exclus ca aceasta să poată viza în mod individual pe unii dintre ei"[67]. Acest „amendament" pe cale judecătorească a tăiat nodul gordian între natura „executivă" a unui act și fostul art. 230 paragraful al patrulea 230 CE. Particularii puteau ataca astfel o singură dispoziție din cadrul *oricărui* act juridic – chiar din actele general aplicabile, precum regulamentele sau directivele – atât timp cât ei puteau demonstra „afectarea directă și individuală".

Aceasta ne aduce în atenție o a doua situație de conflict în cadrul fostului art. 230 paragraful al patrulea CE. Care era înțelesul formulei „afectare directă și individuală"? Criteriul afectării directe a fost înțeles în sensul că măsura în litigiu *ca atare* ar trebui să aducă atingere poziției reclamantului[68]. Criteriul „afectării individuale" a fost, din nefericire, mai puțin direct. Lui i-a fost dată o interpretare oficială în *influenta* cauză privind calitatea procesuală activă a particularilor în temeiul fostului art. 230 paragraful al patrulea CE: cauza *Plaumann*. Plaumann, importator de clementine, a atacat o decizie a Comisiei care respingea drepturi vamale europene mai reduse în privința acelui fruct. În măsura în care decizia nu era adresată lui – ea era adresată statului său membru: Germania – el trebuia să demonstreze, însă, că

[65] Testul clasic al Curții se concentra asupra împrejurării dacă – dintr-un punct de vedere material – actul atacat era un regulament „real". Testul este enunțat în cauzele conexate 789 și 790/79, *Calpak/Comisia*, ECR [1980], p. 1949, pct. 8-9: „În virtutea articolului [288] paragraful al doilea din [Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene], criteriul distincției între regulament și decizie este dacă măsura în cauză este sau nu de aplicare generală [...]. O dispoziție care limitează, pentru orice producător, acordarea ajutorului pentru producerea unui produs determinat la același procent al cantității produse de el în cursul aceleiași perioade anterioare este, prin natura sa, o măsură cu aplicabilitate generală în sensul articolului [288] din tratat. În fapt, această măsură se aplică unor situații determinate în mod obiectiv și comportă efecte juridice în privința unor categorii de persoane avute în vedere într-un mod general și abstract. Această calificare ca regulament nu este pusă în cauză prin simpla posibilitate de determinare a numărului sau chiar a identității producătorilor care beneficiază de ajutorul astfel limitat".

[66] Cauza C-309/89, *Codorniu/Consiliul*, ECR [1994], p. I-1853.

[*] În limba franceză „caractère normatif", în limba engleză „legislative nature", în limba germană „normativen Charakter" [n.t.].

[67] *Ibidem*, pct. 19. A se vedea și: cauza C-76/01 P, *Eurocoton și alții/Consiliul*, ECR [2003], p. I-10091, pct. 73: „[...] deși regulamentele care instituie drepturi antidumping au, prin natura și domeniul lor, un caracter normativ, prin aceea că ele se aplică tuturor operatorilor economici, ele sunt totuși susceptibile de interes individual [...]".

[68] A se vedea cauza 294/83, *Les Verts* (supra n. 9), pct. 31: „[...] actele atacate privesc în mod direct asociația reclamantă. Acestea constituie, într-adevăr, o reglementare completă, suficientă sieși, și care nu necesită niciun fel de dispoziții de aplicare [...]".

decizia îl „privea în mod individual". Curtea Europeană a definit acest criteriu, după cum urmează: „[...] alte subiecte decât destinatarii unei decizii nu pot pretinde că aceasta le privește în mod individual decât dacă această decizie le afectează în considerarea anumitor calități care le sunt specifice sau a unei situații de fapt care le caracterizează în raport cu orice altă persoană și, ca urmare a acestui fapt, le individualizează într-un mod analog celui al destinatarului"[69].

Această formulare a devenit celebră ca „testul Plaumann". În cazul în care reclamanții privați doresc să atace un act care nu le este adresat, nu este suficient să se întemeieze pe efectele – absolut – adverse pe care actul le are asupra lor. În schimb, ei trebuie să demonstreze că – referitor la oricine altcineva – efectele actului sunt „absolut specifice lor". Acest standard *relațional* insistă că ei trebuie „distinși față de orice alte persoane". Reclamanții trebuie *distinși* ca și cum ei ar fi destinatarii specifici. În speță, Curtea a respins această afectare *individuală*, în măsura în care Plaumann fusese considerat a fi afectat doar *general* „în calitate de importator de clementine, cu alte cuvinte, în considerarea unei activități comerciale care poate fi exercitată oricând de orice subiect [...]"[70]. Testul Plaumann este așadar foarte strict: este respinsă calitatea procesuală activă în temeiul fostului art. 230 paragraful al patrulea CE ori de câte ori un particular este membru al unui „grup deschis" de persoane – oricine ar putea decide mâine să devină importator de clementine[71].

Deloc surprinzător, această interpretare restrictivă a calității procesuale active a particularului a fost puternic criticată ca limitare nejustificată adusă dreptului fundamental al individului la control jurisdicțional[72]. Iar Curtea și-a atenuat parțial poziția în anumite domenii ale dreptului european[73]. Cu toate acestea, până la Tratatul de la Lisabona, ea a refuzat în general să introducă o abordare mai permisivă privind calitatea procesuală activă a reclamanților privați. În [cauza] *Unión de Pequeños Agricultores* (*UPA*)[74], Curtea a refuzat într-adevăr în mod explicit să infirme propria jurisprudență pe motivul – ipocrit[75] – că, „[î]n cazul în care un sistem de control al

---

[69] Cauza 25/62, *Plaumann/Comisia*, ECR [1963], p. 95, la 107.

[70] *Ibidem*.

[71] Chiar presupunând că Plaumann era singurul importator de clementine în Germania la momentul hotărârii, categoria „importatorilor de clementine" era deschisă: viitori importatori germani puteau dori să se implice în comerțul cu clementine. În lumina acestei definiții vor exista cândva „grupuri închise"? Pentru abordarea Curții în această privință, a se vedea: cauza 100/74, *CAM/Comisia*, ECR [1975], p. 1393; precum și: cauza 11/82, *Piraiki-Patraiki și alții/Comisia*, ECR [1985], p. 207.

[72] A se vedea art. 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: „Orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, public și în termen rezonabil, de către o instanță independentă și imparțială, instituită de lege, care va hotărî fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor sale cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații penale îndreptate împotriva sa".

[73] Aceasta a avut loc, de exemplu, în domeniul dreptului european al concurenței; a se vedea cauza 26/76, *Metro-SB-Großmärkte/Comisia*, ECR [1977], p. 1875.

[74] Cauza C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores*, (*UPA*)/*Consiliul*, ECR [2002], p. I-6677.

[75] Testul *Plaumann* este o consecință a propriei interpretări a Curții cu privire la înțelesul „afectării individuale", iar însăși Curtea l-ar fi putut – teoretic – „răsturna". Aceasta a avut loc într-adevăr în alte domenii ale dreptului european; a se vedea cauzele conexate C-267/91 și C-268/91, *procedură penală împotriva lui Keck și Mithouard*, ECR [1993], p. I-6097.

legalității actelor [unionale] de aplicabilitate generală, altul decât cel instituit prin tratatul originar și niciodată modificat în ceea ce privește principiile sale, este cu siguranță posibil, revine statelor membre, după caz, în conformitate cu articolul 48 UE, să reformeze sistemul aflat în prezent în vigoare"[76].

A avut loc această reformă constituțională – cerută? Să cercetăm formularea de la Lisabona care tratează calitatea procesuală activă a particularilor.

(ii) Formularea de la Lisabona şi problemele sale de interpretare

Tratatul de la Lisabona a modificat substanțial formularea de la Roma. Calitatea procesuală activă a particularilor este consacrată în prezent la art. 263 paragraful al patrulea TFUE, care permite oricărei persoane fizice sau juridice „formula[area] [...] [unei] acțiun[i] împotriva *actelor* al căror destinatar este sau care o *privesc direct și individual*, precum și împotriva *actelor normative* care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare"[77].

Noua formulare a paragrafului al patrulea recunoaște în mod textual decuplarea jurisdicțională a calității procesuale active a particularului față de natura actului unional atacat. Prin codificarea [cauzei] *Codorniu*, un particular poate ataca astfel orice „act" al Uniunii cu efecte juridice. În funcție de natura actului, art. 263 paragraful al patrulea TFUE distinge totuși încă trei scenarii. Pot fi atacate în mod automat deciziile adresate reclamantului. În privința actelor „normative", particularul trebuie să dovedească „afectarea directă"[78]. Pentru toate celelalte acte, reclamantul trebuie să continue să dovedească „afectarea directă *și* individuală". Amendamentele de la Lisabona au abandonat astfel cerința unei „afectări individuale" doar pentru a doua, însă nu și pentru a treia categorie de acte. Linia de demarcație între categoriile a doua și a treia este astfel pregătită să devină, ulterior Tratatului de la Lisabona, situația de conflict, în privința interpretării, în interiorul art. 263 paragraful al patrulea TFUE.

Ce sunt „actele normative"? Termenul nu este definit în tratate. Există două posibilități de interpretare. Potrivit primului punct de vedere, noțiunea „acte normative"

---

[76] Cauza C-50/00, *UPA/Consiliul* (supra n. 74), pct. 45.

[77] Art. 263 paragraful al patrulea TFUE (s.a.).

[78] Aceasta ar trebui să însemne teoretic faptul că nu este necesar niciun act executare. Atunci de ce art. 263 paragraful al patrulea TFUE repetă aceasta în mod explicit? Răspunsul ar putea rezida în jurisprudența anterioară a Curții. Cu privire la criteriul afectării directe, a se vedea aici: cauza C-417/04 P, *Regione Siciliana/Comisia*, ECR [2006], p. I-3881, pct. 28: „[fostul] articol[...] 230 paragraful al patrulea CE impune ca măsura [unională] contestată să producă în mod direct efecte asupra situației juridice a particularului și să nu lase nicio putere de apreciere destinatarilor săi, care sunt însărcinați cu executarea, o astfel de executare având caracter pur automat și rezultând chiar din normele [unionale], fără aplicarea altor reguli intermediare". Curtea nu a fost preocupată astfel dacă exista o nevoie formală a măsurilor de executare. Ea a fost interesată doar dacă actul determina în mod semnificativ situația reclamantului ca atare. Astfel, în mod potențial, chiar o directivă ar putea avea o afectare directă; a se vedea: cauza T-135/96, *Union Européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises (UEAPME)/Consiliul*, ECR [1998], p. II-2335. Din această perspectivă, noul art. 263 paragraful al patrulea TFUE și insistența sa în privința absenței unui act de executare ar putea semnala dorința autorilor Tratatului de la Lisabona de reîntoarcere la o poziție mai restrictivă – formală.

este definită pozitiv drept toate „actele de aplicare generală”[79]. Această interpretare liberalizează în mod semnificativ calitatea procesuală activă a reclamanților particulari, în măsura în care categoria a doua ar viza în mod semnificativ atât actele legislative, cât și cele executive cu natură generală. Potrivit unei a doua opinii, noțiunea trebuie definită negativ, în opoziție cu „actele legislative”. Actele normative sunt înțelese ca acte generale nelegislative[80]. Acest punct de vedere ar plasa astfel actele adoptate în temeiul procedurii legislative – ordinară sau speciale – în afara celei de-a doua categorii. Controlul jurisdicțional al legislației formale ar impune în consecință „afectarea directă *și* individuală”, iar cele dintâi ar rămâne astfel imune în mare măsură acțiunilor părților private. Care dintre cele două opțiuni ar trebui aleasă de Curte? Din punct de vedere juridic, este neconcludentă istoria redactării art. 263 paragraful al patrulea TFUE[81]. Nici argumentele literale nu favorizează în mod clar o părere asupra celeilalte[82]. Iar argumente teleologice indică în ambele direcții – în funcție de care *telos* este preferat. Aceia care favorizează drepturile individuale vor prefera astfel primul punct de vedere – mai larg, în timp ce aceia care doresc protejarea valorilor democratice vor prefera al doilea punct de vedere.

Indiferent de modul în care Curtea va stabili ulterior înțelesului „actelor normative”, cea de-a treia categorie de acte impune încă o „afectare directă și individuală”. Anunțuri cu privire la decesul lui Plaumann se pot dovedi astfel foarte exagerate[83]. În cazul în care Curtea ar fi să continue jurisprudența sa anterioară, ce argument semnificativ ar putea fi avansat împotriva ei? Cea mai puternică critică a testului Plaumann a venit din partea avocatului general Jacobs. În *Unión de Pequeños Agricultores* (*UPA*)[84], concluziile sale erudite s-au referit la logica anormală a testului. Este într-adevăr absurd că, „cu cât este mai mare numărul persoanelor afectate, cu atât sunt mai slabe șansele unui control jurisdicțional efectiv”[85]. Ce test alternativ ar

[79] A se vedea M. Dougan, „The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, not Hearts”, CML Rev, vol. 45, 2008, 617; și J. Bast, „Legal Instruments and Judicial Protection”, în A. von Bogdandy și J. Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law* (Hart, 2009), 345, la 396.

[80] A. Ward, „The Draft EU Constitution and Private Party Access to Judicial Review of EU Measures”, în T. Tridimas și P. Nebbia (ed.), *European Union Law for the Twenty-First Century* (Hart, 2005), 201, la 221; precum și A. Dashwood și A. Johnston, „The Institutions of the Enlarged EU under the Regime of the Constitutional Treaty”, CML Rev 1481, vol. 41, 2004, la 1509.

[81] Raport final al cercului de discuții privind Curtea de Justiție (CONV 636/03). A se vedea și: M. Varju, „The Debate on the Future of Standing under Article 230 (4) TEC in the European Convention”, în *European Public Law*, vol. 10, 2004, 43.

[82] Nu este concludentă o comparare a diferitelor versiuni lingvistice ale art. 263 paragraful al patrulea TFUE. Argumentele sistematice și literale sunt la fel de neconcludente. Art. 277 TFUE (privind controlul colateral) utilizează termenul „act cu caracter general” – fapt care ar putea fi înțeles că expresia „act normativ” este diferită. Art. 290 TFUE utilizează totuși în mod explicit noțiunea „acte fără caracter legislativ și cu domeniu de aplicare general” – care, în schimb, ar putea fi înțeles în sensul că „actul normativ” din art. 263 paragraful al patrulea TFUE trebuie să însemne și aici ceva diferit.

[83] Cu privire la „sfârșitul” lui Plaumann, a se vedea: S. Balthasar, „Locus Standi Rules for Challenges to Regulatory Acts by Private Applicants: the New Article 263(4) TFEU”, EL Rev, 2010, 542, la 548; precum și: M. Kottmann, „Plaumanns Ende: ein Vorschlag zu Art. 263 Abs. 4 AEUV”, în *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 70, 2010, 547.

[84] Cauza C-50/00, *UPA* (supra n. 74).

[85] Concluziile avocatului general Jacobs, în: *ibidem*, pct. 59.

putea fi atunci adecvat? „Singura soluție satisfăcătoare constă așadar în recunoașterea faptului că un reclamant este afectat în mod individual printr-o măsură [unională] atunci când ea are sau este susceptibilă să aibă un *efect advers substanțial* asupra intereselor sale"[86]. Precum am văzut anterior, Curtea a respins această reinterpretare pe motivul formal că abandonarea [soluției în cauza] *Plaumann* ar impune modificarea tratatului. Totuși, Curtea a oferit și un motiv substanțial pentru justificarea poziției sale restrictive în privința particularilor: „Or, tratatul, prin articolele sale [263] și [277] [...], pe de o parte, și prin articolul [267], pe de altă parte, a stabilit un sistem complet de căi de atac și de proceduri destinat să asigure controlul legalității actelor instituțiilor, prin încredințarea acestuia instanței [unionale] [...]. În acest sistem, persoanele fizice sau juridice care nu pot, drept consecință a condițiilor de admisibilitate menționate la articolul [263] al patrulea paragraf din tratat, să atace direct acte [ale Uniunii] de aplicabilitate generală, au posibilitatea, după caz, să susțină lipsa de validitate a unor astfel de acte fie indirect, în temeiul articolului [277] din tratat, în fața instanței [unionale], fie în fața instanțelor naționale și de a le determina, neavând competența de a constata ele însele lipsa de validitate a actelor menționate [...] să trimită Curții întrebări preliminare"[87].

Curtea a justificat aici poziția sa restrictivă privind controlul *direct* al dreptului european prin indicarea poziției sale largi în privința controlului *indirect* al dreptului european[88].

Acum va fi analizată această susținere.

(d) Controlul indirect al dreptului european

(i) Controlul colateral: excepția de nelegalitate

Prima formă de control indirect poate fi găsită în „excepția de nelegalitate"[89]. Procedura sa este stabilită la art. 277 TFUE: „Sub rezerva expirării termenului prevăzut la articolul 263 al șaselea paragraf, în cazul unui litigiu privind un act cu caracter general adoptat de o instituție, un organ, un oficiu sau o agenție a Uniunii, orice parte se poate prevala de motivele de drept prevăzute la articolul 263 al doilea paragraf

[86] *Ibidem*, pct. 102 (s.a.).

[87] *Ibidem*, pct. 40.

[88] *Ibidem*, pct. 41-42: „Prin urmare, statelor membre le revine sarcina de a prevedea un sistem de căi de atac și de proceduri care să permită asigurarea respectării dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă. În acest context, în conformitate cu principiul cooperării loiale enunțat la articolul [4 alineatul (3) din Tratatul UE], instanțele naționale au obligația, în măsura posibilului, să interpreteze și să pună în aplicare normele naționale de procedură care reglementează exercitarea acțiunilor într-un mod care să permită persoanelor fizice și juridice să conteste în justiție legalitatea oricărei decizii sau a oricărei alte măsuri naționale referitoare la punerea în aplicare în ceea ce le privește a unui act [unional] cu aplicare generală, invocând lipsa de validitate a acestuia din urmă". Aceasta a fost confirmată în cauza C-263/02 P, *Comisia/Jégo-Quéré*, ECR [2004], p. I-3425, pct. 31-32. Pentru argumente împotriva acestui punct de vedere, a se vedea: concluziile avocatului general Jacobs (supra n. 74), pct. 38-44.

[89] Pentru o discuție teoretică privind această excepție, a se vedea: M. Vogt, „Indirect Judicial Protection in EC Law – the Case of the Plea of Illegality", EL Rev, vol. 31, 2006, 364.

pentru a invoca în faţa Curţii de Justiţie a Uniunii Europene inaplicabilitatea acestui act".

Un reclamant poate invoca astfel nelegalitatea unui act al Uniunii în cursul unei proceduri pentru o *acţiune directă* – diferită – în temeiul art. 263 TFUE. Acesta este motivul pentru care această formă de control este denumită „control colateral". Controlul nu este o acţiune independentă, ci obiectul principal al procedurii jurisdicţionale trebuie să fie un act *diferit*. Acesta va fi de regulă un act care se află în legătură cu actul „mamă" atacat colateral. În trecut, avantajul constituţional al controlului colateral a fost dublu. El nu doar că ocolea termenul de două luni în sensul art. 263, ci el putea acorda particularilor şi posibilitatea atacării unor acte cu aplicare generală, atunci când aceasta nu ar fi fost posibilă în temeiul interpretării restrictive a fostului art. 230 paragraful al patrulea TFUE[90]. Este totuşi neclar dacă imposibilitatea controlării actului „mamă" este o cerinţă formală pentru controlul colateral[91].

(ii) Controlul indirect prin trimiteri preliminare

A doua formă de control indirect al dreptului european poate avea loc în temeiul procedurii trimiterii preliminare – discutată în secţiunea 4 infra. În temeiul acestei proceduri, Curtea Europeană poate pronunţa hotărâri cu privire la „validitatea [...] actelor adoptate de instituţiile, organele, oficiile sau agenţiile Uniunii"[92]. Natura complementară a căii controlului indirect din art. 267 TFUE a fost subliniată de Curte în *Les Verts*: „Atunci când instituţiile [Uniunii] sunt responsabile cu punerea în aplicare în plan administrativ a acestor acte [unionale], persoanele fizice şi juridice pot să introducă la Curte o acţiune directă împotriva actelor de aplicare care le sunt adresate sau care le privesc în mod direct şi individual, invocând în sprijinul acţiunii lor nelegalitatea actului general de bază. Atunci când această punere în aplicare revine autorităţilor naţionale, aceste persoane pot să susţină în faţa instanţelor naţionale nevaliditatea actelor cu aplicabilitate generală şi să le determine pe acestea să se adreseze Curţii de Justiţie pe calea întrebărilor preliminare"[93].

Particularii pot ataca, aşadar, în instanţele naţionale legalitatea unui act al Uniunii. A condus calea controlului indirect la un sistem descentralizat de control? Răspunsul

---

[90] Actele cu aplicare generală nu puteau fi atacate anterior [cauzei] *Codorniu*, iar Curtea a explicat avantajele căii controlului colateral după cum urmează (cauza 92/78, *Simmenthal/Comisia*, ECR [1979], p. 777, pct. 37 şi 41): „Articolul [277] [TFUE] este expresia unui principiu general care asigură oricărei părţi dreptul de a contesta, în vederea obţinerii anulării unei decizii care îl priveşte direct şi individual, validitatea actelor anterioare ale instituţiilor, care constituie temeiul juridic al deciziei atacate, în cazul în care această parte nu dispune de un drept de a introduce, în virtutea articolului [263] din tratat, o acţiune directă împotriva acestor acte, prin care ea a suferit consecinţe fără a fi în măsură să îi ceară anularea. [...] Această interpretare largă a articolului [277] derivă din necesitatea de a asigura un control de legalitate în favoarea persoanelor excluse prin articolul [263] paragraful al [patrulea] de la o acţiune directă împotriva actelor cu caracter general, la momentul la care ele sunt afectate prin decizii de aplicare care le privesc în mod direct şi individual".

[91] A se vedea cauza C-239/99, *Nachi Europe*, ECR [2001], p. I-1197.

[92] Art. 267 primul paragraf lit. (b) TFUE.

[93] Cauza 294/83, *Les Verts* (supra n. 9), pct. 23.

tradiţional este negativ[94]. Ordinea juridică europeană insistă într-adevăr asupra puterii exclusive a Curţii Europene de Justiţie de a declara nevaliditatea actelor europene. Competenţa exclusivă este considerată inerentă tratatelor şi a fost clarificată în [cauza] *Foto-Frost*: „Întrucât prin articolul [263] se atribuie Curţii competenţa exclusivă de a anula un act adoptat de o instituţie [unională], coerenţa sistemului impune să fie rezervată tot Curţii competenţa de a constata lipsa de validitate a aceluiaşi act în cazul în care aceasta este invocată în faţa unei instanţe naţionale"[95].

Cum a organizat Curtea Europeană controlul indirect al dreptului european? În primul rând, ea a impus tuturor instanţelor naţionale o obligaţie de a efectua o trimitere către Curtea de Justiţie în caz de îndoială cu privire la validitatea actului Uniunii[96]. În al doilea rând, Curtea a „centralizat" efectele unei declarări a nevalidităţii în temeiul art. 267 TFUE. Potrivit cuvintelor Curţii în [cauza] *International Chemical Corporation*: „În cazul în care Curtea este, în temeiul articolului [267], în situaţia de a declara lipsit de validitate un act al uneia dintre instituţii, cerinţe de securitate juridică de o importanţă aparte se adaugă celor referitoare la aplicarea uniformă a dreptului [european]. În fapt, rezultă din chiar natura unei astfel de declaraţii că o instanţă naţională nu poate aplica actul declarat lipsit de validitate fără a genera din nou o gravă insecuritate în ceea ce priveşte dreptul [european] aplicabil. Rezultă că o hotărâre a Curţii care constată, în temeiul articolului [267] din tratat, lipsa de validitate a unui act al unei instituţii, [...] chiar dacă aceasta este adresată direct numai instanţei care a sesizat Curtea, constituie un motiv suficient pentru orice altă instanţă de a considera acest act ca fiind lipsit de validitate în cazul pronunţării unei hotărâri"[97].

Controlul jurisdicţional indirect al actelor Uniunii prin procedura trimiterii preliminare a devenit opţiunea preferată a Curţii. De ce a preferat Curtea controlul indirect al dreptului european în temeiul art. 267 TFUE faţă de controlul direct în sensul art. 263 TFUE? Argumentele în favoarea căii controlului indirect sunt directe. Contestările indirecte pot fi introduse împotriva *oricărui* act al Uniunii – chiar împotriva celor fără caracter obligatoriu[98]. Ele pot fi introduse pentru *orice motiv* – chiar dincolo de cele din art. 263 paragraful al doilea TFUE. Ele pot fi introduse de *oricine* – fără a

[94] Pentru o reevaluare „modernă" a sistemului descentralizat de control în contextul PESC, a se vedea: A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union: Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars* (Oxford University Press, 2009).

[95] Cauza 314/85, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECR [1987], p. 4199, pct. 17. A se vedea şi: cauza C-461/03, *Schul Douane-expediteur*, ECR [2005], p. I-10513. În temeiul dreptului european, instanţele naţionale sunt abilitate astfel, în condiţii stricte, să acorde măsuri provizorii (a se vedea cauza C-466/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft mbH şi alţii/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR [1995], p. I-3799).

[96] A se vedea cauza C-344/04, *The Queen, la cererea International Air Transport Association şi alţii/Department of Transport*, ECR [2006], p. I-403, pct. 30.

[97] Cauza 66/80, *International Chemical Corporation/Amministrazione delle finanze dello Stato*, ECR [1981], p. 1191, pct. 12-13.

[98] Cauza 322/88, *Grimaldi/Fonds des maladies professionnelles*, ECR [1989], p. 4407, pct. 7-9.

ţine cont de „afectarea directă şi individuală". Şi, în sfârşit, ele pot fi introduse (aproape) *în orice* moment[99].

Există totuşi şi dezavantaje semnificative în privinţa căii controlului indirect prin intermediul procedurii trimiterii preliminare[100]. În primul rând, cea din urmă poate fi utilizată doar dacă o instanţă naţională are competenţă, iar aceasta poate să nu fie situaţia atunci când nu există acte naţionale de punere în aplicare spre a fi atacate[101]. În al doilea rând, poate fi necesar ca reclamantul să *încalce* dreptul european înaintea atacării legalităţii actului pe temeiul căruia rezidă conduita ilicită. În al treilea rând, reclamanţii individuali în instanţele naţionale nu au „dreptul" de a cere la Curtea Europeană controlul indirect al dreptului Uniunii. Atunci când instanţa naţională în cauză nu se confruntă cu dificultăţi în privinţa validităţii actului Uniunii, nu va fi posibil ca un particular să poată apela la Curtea Europeană. În lumina acestor dezavantaje, Curtea ar putea dori astfel să reconsidere punctul său de vedere restrictiv privind art. 263 paragraful al patrulea TFUE.

2. Atribuţii reparatorii: acţiunile în răspundere

Poate Curtea acorda despăgubiri pentru prejudiciile suferite în cazul în care Uniunea a acţionat în mod nelegal? Tratatele europene recunosc o acţiune în despăgubiri la art. 268 TFUE[102]; or, pentru un motiv straniu, articolul face referire la o altă prevedere: art. 340 TFUE, care dispune: „Răspunderea contractuală a Uniunii este guvernată de legea aplicabilă contractului respectiv.

În materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituţiile sale sau de agenţii săi în exerciţiul funcţiunilor lor"[103].

Dispoziţia distinge între răspunderea contractuală în primul paragraf şi răspunderea extracontractuală în paragraful al doilea. În timp ce primul este guvernat de legea naţională, cel din urmă este supus dreptului european. Paragraful al doilea recunoaşte că Uniunea poate săvârşi o „greşeală", fie prin instituţiile sale, fie prin agenţii săi[104], şi că în acest caz îi revine o obligaţie de a repara prejudiciul cauzat.

---

[99] Există totuşi o excepţie importantă în sensul „decăderii", adăugată de Curte. Atunci când reclamantul ar fi „putut fără nicio îndoială" să atace actul Uniunii direct în temeiul art. 263 TFUE, însă nu a procedat astfel în termenul de două luni, el nu poate cere ulterior un control indirect al măsurii (a se vedea cauza C-188/92, *TWD/Germania*, ECR [1994], p. I-833, pct. 24). Atunci când calitatea procesuală activă este incertă, Curtea este totuşi mult mai generoasă (a se vedea cauza C-408/95, *Eurotunnel SA/Sea France*, ECR [1997], p. I-6315).

[100] Pentru o analiză eminentă şi aprofundată, a se vedea: concluziile avocatului general Jacobs în cauza C-50/00, *UPA* (supra n. 74), pct. 38-44.

[101] A se vedea C-263/02 P, *Jégo Quéré* (supra n. 88).

[102] Art. 268 TFUE: „Curtea de Justiţie a Uniunii Europene este competentă să judece litigiile care au ca obiect repararea prejudiciilor menţionate la articolul 340 al doilea paragraf şi al treilea paragraf".

[103] Art. 340 primul şi al doilea paragraf TFUE.

[104] Aceeaşi este situaţia pentru Banca Centrală Europeană, însă art. 340 paragraful al treilea TFUE clarifică în mod precis faptul că Banca *ca atare* – iar nu Uniunea Europeană – este chemată să repare prejudiciile. BCE are personalitate [juridică] independentă (a se vedea: capitolul 4 – secţiunea 3 lit. (a) supra). În privinţa agenţilor, doar „actele [lor] oficiale" sunt atribuite Uniunii. În privinţa răspunderii lor personale, art. 340 paragraful al patrulea TFUE dispune: „Răspunderea personală a agenţilor faţă de Uniune este reglementată de dispoziţiile care le stabilesc statutul sau regimul care li se aplică".

Care sunt principiile constituționale europene care stau la baza unei acțiuni în răspundere extracontractuală a Uniunii? Art. 340 paragraful al doilea TFUE a avut o istorie constituțională originală și complexă. El nu a fost doar transformat dintr-o acțiune accesorie într-o acțiune independentă, ci condițiile sale materiale s-au modificat în mod semnificativ. Această secțiune va analiza pe scurt condițiile procedurale și materiale ale acțiunilor în răspunderea Uniunii.

(a) Condiţii procedurale: de la acţiune accesorie la acţiune independentă

Acțiunea în despăgubiri în temeiul art. 340 paragraful al doilea TFUE și-a început existența ca acțiune accesorie, și anume: o acțiune care depinde de succesul prealabil al unei alte acțiuni. În *Plaumann*, o cauză discutată în secțiunea anterioară, un importator de clementine a introdus o acțiune în anulare împotriva unei decizii Uniunii, cerând în același timp despăgubiri echivalente cu drepturile vamale care fuseseră plătite drept consecință a deciziei europene. Cu toate acestea, precum am văzut mai sus, acțiunea în anulare a fost respinsă drept consecință a cerințelor restrictive privind calitatea procesuală activă în temeiul art. 263 paragraful al patrulea TFUE. Iar Curtea a reținut că aceasta ar pune capăt în egală măsură și acțiunii în răspundere pentru daune: „[...] în speță, decizia atacată nu a fost anulată; [...] un act administrativ care nu a fost anulat nu poate să constituie, în sine, o faptă cauzatoare de prejudicii în privința celor cărora li se adresează; [...] aceștia din urmă nu pot pretinde, așadar, daune interese ca urmare a acestui act; [...] pe calea unei acțiuni în despăgubiri, Curtea nu poate să decidă luarea unor măsuri care ar înlătura efectele juridice ale unei astfel de decizii care nu a fost anulată”[105]. O acțiune în răspundere trebuie să fie astfel precedată de către o acțiune în anulare (admisă). În [cauza] *Plaumann*, Curtea a insistat asupra unui „certificat de nelegalitate” înaintea examinării fondului răspunderii Uniunii. Aceasta s-a modificat în mod spectaculos în [cauza] *Lütticke*[106]. Cauza constituie o „declarație de independență” pentru acțiunile în despăgubiri. „Articolul [340] a fost instituit prin tratat drept cale de atac autonomă, având funcția sa particulară în cadrul sistemului căilor de atac și este subordonată condițiilor de exercitare concepute în vederea obiectului său specific”[107]. Iar potrivit Curții, ar fi contrar „autonomiei” acestei acțiuni, precum și „eficacității sistemului general al căilor de drept instituite prin tratat” să se respingă admisibilitatea acțiunii în despăgubiri pentru motivul că aceasta ar putea conduce la un rezultat asemănător unei acțiuni în anulare[108]. Care sunt cerințele

[105] Cauza 25/62, *Plaumann* (supra n. 69), 108.

[106] Cauzele conexate 31/62 și 33/62, *Lütticke și alții/Comisia*, ECR [1962], p. 501.

[107] *Ibidem*, pct. 6.

[108] *Ibidem*. În speță, Curtea a tratat o acțiune în constatarea abținerii de a hotărî în temeiul art. 265 TFUE (a se vedea: secțiunea 3 infra), însă același rezultat se aplica acțiunilor în anulare; a se vedea cauza 5/71, *Schöppenstedt/Consiliul*, ECR [1971], p. 975, pct. 3: „[...] acțiunea în despăgubiri prevăzută la articolele [268] și [340] paragraful al doilea din tratat a fost instituită ca acțiune autonomă, având funcția sa specifică în cadrul sistemului căilor de atac și a fost subordonată unor condiții de exercitare concepute în funcție de natura sa specifică; [...] ea diferă de acțiunea în anulare prin aceea că nu urmărește eliminarea unei măsuri determinate, ci repararea unui prejudiciu cauzat de o instituție în exercitarea funcțiilor sale [...]”.

de procedură pentru acțiunile în răspundere? Acțiunea poate fi introdusă împotriva oricărei acțiuni sau inacțiuni a Uniunii despre care se susține că a cauzat prejudicii. Acțiunea (sau inacțiunea) trebuie totuși să fie un „act oficial", și anume: el trebuie să fie imputabil Uniunii[109]. Spre deosebire de art. 263 TFUE, nu există limitări privind potențialii reclamanți: oricine se consideră „nedreptățit" printr-o (in)acțiune a Uniunii poate formula o acțiune în temeiul art. 340 paragraful al doilea TFUE[110]. Și împotriva cui? Cu excepția Băncii Centrale Europene[111], dispoziția identifică doar general Uniunea ca potențial pârât. Curtea a clarificat totuși că, „în interesul unei bune administrări a justiției", Uniunea „ar trebui să fie reprezentată în fața Curții de instituția sau instituțiile cărora li se reproșează faptul generator al răspunderii"[112]. Când trebuie introdusă acțiunea? Spre deosebire de termenul strict de două luni pentru acțiunile în anulare, acțiunile în răspundere pot fi formulate într-un termen de cinci ani[113]. Cerințele de procedură pentru acțiunile în răspundere sunt astfel mult mai permisive decât regimul de procedură care guvernează acțiunile în anulare.

(b) Condiții materiale: de la *Schöppenstedt la Bergaderm*

Regimul constituțional care guvernează condițiile materiale pentru acțiuni în răspundere poate fi împărțit în două faze istorice. În prima fază, Curtea Europeană a distins între actele „administrative" și „legislative" ale Uniunii[114]. Cele dintâi au făcut

[109] Uniunea trebuie să fie autorul actului, iar aceasta înseamnă că tratatele însele – în calitate de acte colective ale statelor membre – nu pot constitui temeiul unei acțiuni în răspundere (a se vedea cauza 169/73, *Compagnie Continentale France/Consiliul*, ECR [1975], p. 117, pct. 16). Pentru acte ale instituțiilor, Curtea a adoptat o perspectivă teleologică cu privire la ceea ce constituie „Uniunea" (a se vedea cauza C-370/89, *SGEEM & Etroy/Banca Europeană de Investiții*, ECR [1993], p. I-2583). Actele agenților Uniunii trebuie să fie acte „oficiale" care pot fi imputate Uniunii (a se vedea cauza 9/69, *Sayag și alții/Leduc și alții*, ECR [1969], p. 329, pct. 7: „[...] articolul [268] indică faptul că [Uniunea] nu răspunde decât pentru acele acte ale agenților săi care, în virtutea unui raport intern și direct, constituie prelungirea necesară a misiunilor încredințate instituțiilor".

[110] A se vedea cauza 118/83, *CMC Cooperativa muratori e cementisti și alții/Comisia*, ECR [1985], p. 2325, pct. 31: „Orice persoană care se pretinde lezată prin astfel de acte sau comportamente trebuie să aibă, așadar, posibilitatea de a introduce o acțiune, cu sarcina de a stabili elementele unei răspunderi, și anume existența unui prejudiciu cauzat printr-un act sau printr-un comportament ilegal, imputabil [Uniunii]". Aceasta a inclus și statele membre (a se vedea A. Biondi și M. Farley, *The Right to Damages in European Law* (Kluwer, 2009), 88).

[111] Art. 340 paragraful al treilea TFUE.

[112] Cauzele conexate 63-69/72, *Werhahn Hansamühle și alții/Consiliul*, ECR [1973], p. 1229, pct. 7.

[113] Art. 46 din Statutul Curții: „Acțiunile formulate împotriva Uniunii în materie de răspundere extracontractuală se prescriu după cinci ani de la producerea faptului care a stat la baza lor. Prescripția este întreruptă fie prin cerere de chemare în judecată în fața Curții de Justiție, fie prin cererea prealabilă pe care partea prejudiciată o poate adresa instituției competente a Uniunii. În acest ultim caz, cererea trebuie înaintată în termenul de două luni prevăzut la articolul 263 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene; dacă este cazul, se aplică dispozițiile articolului 265 al doilea paragraf din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Prezentul articol se aplică, de asemenea, în cazul acțiunilor împotriva Băncii Centrale Europene în materie de răspundere extracontractuală".

[114] Tridimas, *General Principles* (supra n. 41), 478 și urm.

obiectul unui prag relativ redus privind răspunderea. Uniunea ar fi ținută să răspundă pentru (aproape) orice acțiune nelegală care cauzase un prejudiciu[115]. În schimb, actele legislative erau supuse așa-numitei „formule *Schöppenstedt*"[116]. Această formulă declara că, „[...] fiind vorba despre un act normativ care implică măsuri de politică economică, ținând seama de dispozițiile articolului [340] paragraful al doilea din tratat, nu se poate angaja răspunderea [Uniunii] pentru prejudiciul suferit de persoanele de drept privat prin efectul acestui act, *decât în cazul unei încălcări suficient de grave a unei norme superioare de drept care protejează persoanele de drept privat*"[117]. Această formulă a făcut ca răspunderea Uniunii pentru acte legislative să depindă de încălcarea unei „norme superioare" de drept al Uniunii, indiferent de ceea ce înseamnă aceasta[118], care urmărea să acorde drepturi particularilor[119]. Iar încălcarea acelei norme trebuia să fie suficient de gravă[120].

Acest test a fost „reformat" în mod semnificativ în *Bergaderm*[121]. Motivul pentru această reformă a fost dorința Curții de a alinia regimul răspunderii pentru încălcări ale dreptului european de Uniune la regimul răspunderii care guvernează încălcări ale dreptului european de statele membre[122]. Dreptul european conferă, în prezent, un drept la reparații „atunci când sunt îndeplinite trei condiții: regula de drept încălcată trebuie să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea trebuie să fie suficient de gravă și trebuie să existe o legătură de cauzalitate directă între încălcarea care revine statului și prejudiciul suferit de către persoanele vătămate"[123]. În „formula *Bergaderm*" au fost reflectate două schimbări importante[124]. În primul rând, Curtea a

---

[115] A se vedea cauza 145/83, *Adams/Comisia*, ECR [1985], p. 3539, pct. 44: „[...] prin omiterea depunerii tuturor diligențelor [...] Comisia și-a angajat răspunderea față de reclamant în ceea ce privește prejudiciul menționat". Cu privire la regimul răspunderii pentru acte administrative în această etapă istorică, a se vedea: M. van der Woude, „Liability for Administrative Acts under Article 215 (2) EC", în T. Heukels și A. McDonnell (ed.), *The Action for Damages in Community Law* (Kluwer, 1997), 109-128.

[116] Cauza 5/71, *Schöppenstedt/Consiliul*, ECR [1971], p. 975.

[117] *Ibidem*, pct. 11 (s.a.).

[118] Cu privire la noțiunea unei „norme superioare", a se vedea: Tridimas, *General Principles* (supra n. 41), 480-482.

[119] Cauza C-282/90, *Vreugdenhil BV/Comisia*, ECR [1992], p. I-1937, pct. 20-21: „În acest context, este suficient să se constate că sistemul de repartizare a competențelor între diferitele instituții ale [Uniunii] are ca obiectiv asigurarea respectării echilibrului instituțional prevăzut prin tratat, iar nu protejarea particularilor. În consecință, nerespectarea echilibrului instituțional nu este suficientă, în sine, să angajeze răspunderea [Uniunii] față de operatorii economici în cauză".

[120] A se vedea cauzele conexate 83 și 94/76, 4, 15 și 40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe și alții/Consiliul și Comisia*, ECR [1978], p. 1209, pct. 6: „[...] într-un context normativ precum cel în speță, caracterizat prin exercitarea unei largi puteri discreționare, indispensabilă pentru punerea în aplicare a politicii agricole comune, răspunderea [Uniunii] poate, prin urmare, să fie angajată numai dacă instituția în cauză a încălcat, în mod evident și grav, limitele care se impun în exercitarea puterilor acesteia".

[121] Cauza C-352/98 P, *Bergaderm și alții/Comisia*, ECR [2000], p. I-5291.

[122] *Ibidem*, pct. 41. Această inspirație a fost „reciprocă", întrucât, precum vom vedea în capitolul 11 – secțiunea 4 infra, Curtea a utilizat art. 340 paragraful al doilea TFUE ca justificare pentru crearea unui regim al răspunderii pentru statele membre.

[123] *Ibidem*, pct. 42.

[124] A se vedea C. Hilson, „The Role of Discretion in EC Law on Non-Contractual Liability", CML Rev, vol. 42, 2005, 676, la 682.

abandonat distincţia între acte „administrative" şi acte „legislative". Noul test s-ar aplica tuturor actelor Uniunii, indiferent de natura lor[125]. În al doilea rând, Curtea a renunţat la ideea necesităţii încălcării unei „norme superioare". De acum înainte, era necesar să se demonstreze doar că Uniunea încălcase o normă menită să confere drepturi indivizilor şi că încălcarea era suficient de gravă. Iar testul decisiv pentru identificarea împrejurării dacă o încălcare a dreptului european era suficient de gravă era dacă Uniunea „încălcase vădit şi grav [...] limitele puterii sale de apreciere"[126].

Rămâne o ultimă întrebare: Uniunea poate fi vreodată ţinută să răspundă pentru acţiuni licite care generează prejudicii? Anumite ordini juridice recunosc într-adevăr răspunderea guvernului pentru acte licite, atunci când acestea din urmă impun un „sacrificiu special" pentru o categorie restrânsă de persoane[127]. Ordinea juridică timpurie a Uniunii pare a se fi opus acestei idei[128]. Or, în [cauza] *Dorsch Consult*[129], Tribunalul a cochetat cu posibilitatea răspunderii Uniunii pentru acte licite[130]. Curtea de Justiţie a pus însă capăt – în mod temporar – acesteia, atunci când a reţinut, mai recent, că „Tribunalul a comis o eroare de drept consacrând în cadrul hotărârilor atacate existenţa unui regim al răspunderii extracontractuale a [Uniunii] determinate de exercitarea licită de către aceasta a activităţilor care intră în sfera normativă"[131].

3. Atribuţii judecătoreşti I: acţiuni de executare

Una dintre misiunile esenţiale ale instanţelor judecătoreşti este aceea de aplicare a dreptului în litigii între părţi. Această formă judecătorească a executării dreptului

---

[125] Cauza C-352/98 P, *Bergaderm* (supra n. 121), pct. 46. A se vedea şi: cauza C-282/05 P, *Holcim/Comisia*, Rep. 2007, p. I-2941, pct. 48-49: „Natura generală sau individuală a unui act nu este, aşadar, determinantă pentru a stabili dacă ne găsim în prezenţa unei astfel de încălcări. Prin urmare, recurenta nu are temei pentru a susţine că respectivul criteriu al încălcării suficient de grave a unei reguli de drept nu poate fi aplicabil decât atunci când este vorba despre un act normativ al [Uniunii] şi ar fi exclus atunci când, precum în prezenta cauză, este vorba despre un act individual".

[126] Cauza C-352/98 P, *Bergaderm* (supra n. 121) pct. 43. Cu toate acestea, atunci când nu exista nicio marjă de apreciere, „simpla încălcare a dreptului [Uniunii] poate fi suficientă pentru stabilirea existenţei unei încălcări suficient de grave" (*ibidem*, pct. 44).

[127] Pentru poziţia constituţională germană, a se vedea: K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland* (Müller, 1999), 196.

[128] Potrivit cuvintelor cauzei 5/71, *Schöppenstedt* (supra n. 116), pct. 11 (s.a.): „[...] răspunderea extracontractuală a [Uniunii] ar presupune cel puţin caracterul *ilicit* al actului despre care se pretinde că generează prejudiciul".

[129] Cauza T-184/95, *Dorsch Consult/Consiliul şi Comisia*, ECR [1998], p. II-667.

[130] *Ibidem*, pct. 80: „în ipoteza în care principiul răspunderii [Uniunii] pentru un act licit ar trebui recunoscut în dreptul [european], o astfel de răspundere nu ar putea fi angajată decât dacă prejudiciul invocat, presupunându-l „efectiv şi actual", afectează o categorie specială de operatori economici în mod disproporţionat în raport cu alţi operatori (prejudiciu special) şi depăşeşte limitele riscurilor economice inerente activităţilor din sectorul în cauză (prejudiciu neobişnuit), fără ca actul legislativ aflat la originea daunei invocate să fie justificat printr-un interes economic general".

[131] Cauza C-120/06 P, *FIAMM şi alţii/Consiliul şi Comisia*, Rep. 2008, p. I-6513, pct. 179. Pentru o discutare a cauzei în contextul relaţiilor externe, a se vedea: A. Thies, „The Impact of General Principles of EC Law on its Liability Regime towards Retaliation Victims after FIAMM", EL Rev, 2009, 889.

este „reactivă". Spre deosebire de executarea „activă" de către autoritățile administrative, ea trebuie inițiată de către o parte exterioară instanței.

Activitatea judecătorească privind dreptul european urmează, asemenea administrării dreptului european, o cale centrală și o cale descentralizată. Activitatea judecătorească centrală ia în principal forma a două tipuri de acțiuni de executare: acțiuni de executare împotriva unui stat membru și acțiuni de executare împotriva Uniunii. În privința primelor, tratatele permit Comisiei sau unui stat membru să introducă o acțiune, în cazul în care ele apreciază că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi reveneau în temeiul tratatelor. Tratatele instituie însă și o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Uniunii pentru o pretinsă abținere de a hotărî.

(a) Acţiuni de executare împotriva statelor membre

În cazul în care un stat membru încalcă dreptul european[132], calea centrală de „executare" a tratatelor este aceea de chemare a statului în fața Curții Europene[133]. Ordinea juridică europeană are în vedere doi potențiali reclamanți pentru acțiunile de executare împotriva unui stat membru deficient: Comisia și un alt stat membru. Procedura care guvernează primul scenariu este stabilită la art. 258 TFUE, iar procedura – aproape – identică aplicabilă celui de-al doilea scenariu este precizată la art. 259 TFUE. Ambele proceduri sunt inspirate – parțial – din logica dreptului internațional. Nu doar particularii sunt excluși de la valorificarea drepturilor lor în temeiul acelei proceduri, dar Curtea Europeană nu poate nici anula legislația națională care încalcă dreptul european. Hotărârea sa doar „declară" faptul că s-a produs o încălcare a dreptului european. Totuși, precum vom vedea mai jos, această declarare poate fi susținută în prezent de sancțiuni financiare.

(i) Condiţiile procedurale în temeiul art. 258 TFUE

Acțiunile de executare împotriva unui stat membru constituie „*ultima ratio* care permite intereselor [unionale] consacrate prin tratat[e] să prevaleze asupra inerției și rezistenței statelor membre"[134]. Ele sunt introduse de regulă de Comisie[135]. Comisia,

---

[132] Pentru o excepție temporală la această regulă pentru încălcări ale dreptului Uniunii în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, a se vedea: art. 10 din Protocolul (nr. 36) privind dispozițiile tranzitorii: „[...] atribuțiile Comisiei, în temeiul articolului 258 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, nu se aplică". Cu toate acestea, potrivit art. 10 alin. (3) din protocol, acea limitare va înceta să își producă efectele la cinci ani de la intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, și anume: la 1 decembrie 2014.

[133] În mod excepțional, nu Curtea, ci „forul politic" al Consiliului European este chemat să „constate existența unei încălcări grave și persistente [...] de către un stat membru"; a se vedea: art. 7 alin. (2) TUE. Această determinare poate conduce chiar la suspendarea drepturilor care decurg din statutul de membru: art. 7 alin. (3) TUE. Potrivit art. 269 TFUE, statul membru în cauză poate ataca totuși această constatare în fața Curții, însă competența Curții este limitată la aspecte de procedură.

[134] Cauza 20/59, *Italia/Înalta Autoritate*, ECR [1960], p. 325, la 339.

[135] Următoarea secțiune se concentrează, așadar, asupra procedurii introduse de Comisie. Procedura în temeiul art. 259 TFUE impune, în orice caz, statelor membre să sesizeze și Comisia (paragraful al doilea). Cu toate acestea, spre deosebire de regimul procedural în temeiul art. 258 TFUE, Curtea este sesizată chiar în absența unui aviz motivat al Comisiei (paragraful al patrulea). Statele membre introduc foarte rar acțiuni împotriva altui stat membru; a se vedea, însă: cauza C-145/04, *Spania/Regatul Unit*, ECR [2006], p. I-7917.

care hotărăşte în interesul general al Uniunii, este însărcinată cu asigurarea faptului că statele membre aplică dreptul european[136]. Regimul de procedură pentru acţiunile de executare introduse de Comisie este stabilit la art. 258 TFUE, care dispune: „În cazul în care Comisia consideră că un stat membru a încălcat oricare dintre obligaţiile care îi revin în temeiul tratatelor, aceasta emite un aviz motivat cu privire la acest aspect, după ce a oferit statului în cauză posibilitatea de a-şi prezenta observaţiile. În cazul în care statul în cauză nu se conformează acestui aviz în termenul stabilit de Comisie, aceasta poate sesiza Curtea de Justiţie a Uniunii Europene".

Dispoziţia clarifică faptul că, înaintea sesizării Curţii de Comisie, ea trebuie să treacă printr-o etapă administrativă. Obiectivul acestei etape prelitigioase este „de a da statului membru în cauză ocazia, pe de o parte, de a se conforma obligaţiilor sale care decurg din dreptul [european], iar pe de altă parte, de a recurge în mod util la mijloacele sale de apărare împotriva reclamaţiilor formulate de Comisie"[137]. Această etapă administrativă impune în mod explicit un „aviz motivat", iar înaintea acestuia – chiar dacă nu este menţionat în mod explicit la art. 258 – o „scrisoare de punere în întârziere"[138]. Prin „scrisoarea de punere în întârziere", Comisia informează statul cu privire la faptul că ea consideră că acela încalcă dreptul european şi îi cere să îşi prezinte observaţiile. În cazul în care Comisia nu este convinsă de explicaţiile oferite de un stat membru, ea emite un „aviz motivat"; iar ulterior acelei a doua etape administrative[139], ea sesizează instanţa.

Ce încălcări ale dreptului european pot fi aduse în faţa instanţei în temeiul procedurii de executare? Cu excepţiile generale menţionate anterior[140], Comisia poate ridica orice încălcare a dreptului european, inclusiv încălcări ale acordurilor internaţionale ale Uniunii[141]. Încălcarea trebuie să fi fost săvârşită totuşi de „stat".

---

[136] Cauza C-431/92, *Comisia/Germania*, ECR [1995], p. I-2189, pct. 21: „În cadrul exercitării competenţelor pe care le deţine prin articolele [17 TUE] şi [258] din [Tratatul FUE], Comisia nu trebuie să demonstreze existenţa unui interes specific pentru a introduce o acţiune. Articolul [258] nu vizează, în fapt, să protejeze drepturile proprii ale Comisiei. Funcţia Comisiei, în interesul general [al Uniunii], este de a veghea din oficiu la aplicarea, de statele membre, a tratatului şi a dispoziţiilor adoptate de instituţii în virtutea acestuia şi de a face să se constate, în vederea încetării lor, existenţa unor eventuale neîndepliniri a obligaţiilor care derivă din acestea".

[137] Cauza 293/85, *Comisia/Belgia*, ECR [1988], p. 305, pct. 13.

[138] Există excepţii de la această regulă. Cea mai importantă excepţie practică poate fi găsită în procedura simplificată în contextul dispoziţiilor unionale privind ajutoarele de stat; a se vedea: art. 108 alin. (2) TFUE.

[139] Curtea a insistat asupra faptului că statelor membre trebuie – încă o dată – să li se acorde un termen rezonabil pentru a corecta conduita lor; a se vedea cauza 293/85, *Comisia/Belgia*, ECR [1988], p. 305, pct. 14: „Comisia trebuie să acorde statelor membre un termen rezonabil pentru a răspunde la scrisoarea de punere în întârziere şi pentru a se conforma unui aviz motivat sau, după caz, pentru a-şi pregăti apărarea. Pentru aprecierea caracterului rezonabil al termenului stabilit, trebuie să se ţină cont de ansamblul circumstanţelor care caracterizează situaţia în cauză. Termenele foarte scurte se pot justifica astfel în situaţii particulare, în special atunci când există o nevoie urgentă de remediere a unei neîndepliniri sau atunci când statul membru în cauză are deplină cunoştinţă asupra punctului de vedere al Comisiei cu mult înainte de începerea procedurii".

[140] A se vedea art. 275 şi 276 TFUE.

[141] Cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*AIL*), ECR [1996], p. I-3989.

Acesta include legiuitorul său, executivul său și – în teorie – sistemul său judiciar[142]. Statul membru ar putea răspunde și pentru încălcări ale tratatului de către regiuni autonome teritorial[143]. Și chiar conduita resortisanților săi poate fi imputată – în mod excepțional – statului membru[144]. Există apărări pe care un stat membru le poate ridica pentru a justifica încălcarea dreptului european? Curtea a clarificat de timpuriu că încălcările dreptului european de către un alt stat membru nu pot justifica încălcări din partea altuia. În *Comisia/Luxemburg și Belgia*[145], pârâții au susținut că, „de vreme ce dreptul internațional recunoaște [...] părții lezate prin neexecutarea unor obligații ce revin unei alte părți dreptul de a se dispensa de executarea propriilor obligații, Comisia a pierdut dreptul de a invoca încălcarea tratatului"[146]. Curtea nu a admis această logică de „drept internațional" pentru tratatele europene. Tratatele „nu s-au limitat la a crea obligații reciproce între diferitele subiecte cărora li se aplică [persoane fizice și juridice], ci au instituit o nouă ordine juridică care reglementează puterile, drepturile și obligațiile respectivelor subiecte, precum și procedurile necesare pentru constatarea și sancționarea oricărei eventuale încălcări"[147]. Efectul obligatoriu al dreptului european era astfel comparabil cu efectul dreptului „național" sau „instituțional"[148]. Curtea a respins ca justificări și prezența unor probleme constituționale „interne"[149] sau constrângeri bugetare[150]. Cu toate acestea, unul dintre argumentele pe care Curtea le-a admis în trecut este ideea *forței majore* într-o situație de urgență[151].

(ii) Executarea pe cale judecătorească prin sancţiuni financiare

Curtea Europeană nu este abilitată să anuleze legislația națională care încalcă dreptul european. Ea poate declara doar că legislația sau practicile naționale sunt

---

[142] Curtea de Justiție a fost destul de reticentă în a constata că o instanță judecătorească națională a încălcat tratatul. În trecut, ea a preferat să impute împrejurarea că o instanță judecătorească națională a interpretat în mod persistent dreptul național într-un mod care a încălcat dreptul european faptului că legiuitorul nu a adoptat legi naționale mai clare; a se vedea cauza C-129/00, *Comisia/Italia*, ECR [2003], p. I-14637. Cu privire la acest aspect, a se vedea: C. Timmermans, „Use of the Infringement Procedure in Cases of Judicial Errors", în J. de Zwaan și alții (ed.), *The European Union – an Ongoing Process of Integration* (Asser Press, 2004), 155.

[143] A se vedea cauza C-383/00, *Comisia/Germania*, ECR [2002], p. I-4219, pct. 18: „Curtea a reținut în repetate rânduri că un stat membru nu se poate întemeia pe dispoziții, practici sau situații din ordinea sa juridică internă, inclusiv cele care decurg din organizarea sa federală, pentru a justifica nerespectarea obligațiilor și termenelor prescrise printr-o directivă".

[144] Cauza 249/81, *Comisia/Irlanda* (*Buy Irish*), ECR [1982], p. 4005.

[145] Cauzele conexate 90-91/63, *Comisia/Luxemburg și Belgia*, ECR [1964], p. 625.

[146] *Ibidem*, p. 631.

[147] *Ibidem*.

[148] P. Pescatore, *The Law of Integration: Emergence of a New Phenomenon in International Relations Based on the Experience of the European Communities* (Sijthoff, 1974), 67, la 69.

[149] A se vedea cauza C-39/88, *Comisia/Irlanda*, ECR [1990], p. I-4271, pct.11: „un stat membru nu poate invoca circumstanțe interne pentru a justifica neîndeplinirea obligațiilor și termenelor rezultate din dreptul [european]".

[150] A se vedea cauza 30/72, *Comisia/Italia*, ECR [1973], p. 161.

[151] Pentru o discuție excelentă privind această jurisprudență, a se vedea: L. Prete și B. Smulders, „The Coming of Age of Infringement Proceedings", CML Rev, vol. 47, 2010, 9, la 44.

incompatibile cu dreptul european[152]. În cazul în care Curtea a constatat că un stat membru nu și-a îndeplinit o obligație în temeiul tratatelor, „acest stat este obligat să ia măsurile pe care le impune executarea hotărârii Curții"[153]. Inspirată de logica dreptului internațional, ordinea juridică europeană se sprijină pe caracterul distinctiv al dreptului european și al celui național. Rămâne în competența statelor membre să elimine legislația și practicile naționale care sunt incompatibile cu dreptul european.

Ordinea juridică a Uniunii poate „sancționa" totuși încălcările prin impunerea de sancțiuni financiare unui stat recalcitrant. Regimul sancționator pentru încălcări din partea unui stat membru este stabilit la art. 260 alin. (2) și (3) TFUE. Important de precizat, sancțiunile financiare nu vor decurge în mod automat din orice încălcare a dreptului european. Potrivit art. 260 alin. (2) TFUE, Comisia poate cere impunerea unei „sume forfetare sau penalități cu titlu cominatoriu"[154] atunci când un stat membru nu a respectat o *hotărâre a Curții*. Chiar și în această situație limitată, Comisia trebuie să introducă o a doua (!) acțiune la Curte[155]. Există o singură excepție de la cerința unei a doua hotărâri. Acest tratament „excepțional" corespunde unei situații care nu este prea excepțională: netranspunerea în mod corespunzător de către un stat membru a unei „directive"[156]. Atunci când un stat membru nu îndeplinește obligația „de a comunica măsurile de transpunere a unei directive adoptate în conformitate cu o procedură legislativă"[157], Comisia poate cere o sancțiune financiară în prima acțiune de executare. Obligația de plată intră în vigoare la data stabilită de Curte prin hotărârea sa și este îndreptată astfel în privința acestei încălcări particulare a dreptului european.

---

[152] Cauzele 15 și 16/76, *Franța/Comisia*, ECR [1979], p. 32.

[153] Art. 260 alin. (1) TFUE.

[154] Curtea a reținut că art. 260 îi permite să impună în același timp o „sumă forfetară" *și* „penalități cu titlu cominatoriu". Potrivit formulării Curții în cauza C-304/02, *Comisia/Franța* (*pescuitul francez II*), ECR [2005], p. I-6262, pct. 80-82: „Procedura prevăzută la articolul [260] alineatul (2) [TFUE] are drept obiectiv incitarea unui stat membru să execute o hotărâre care stabilește o încălcare a obligațiilor și, prin aceasta, asigurarea aplicării efective a dreptului [unional]. Măsurile prevăzute prin această dispoziție, adică suma forfetară și penalitățile cu titlu cominatoriu, urmăresc ambele același obiectiv. Aplicarea uneia sau alteia dintre măsuri depinde de capacitatea fiecăreia de îndeplinire a obiectivului urmărit, în funcție de circumstanțele speței. În timp ce impunerea de penalități cu titlu cominatoriu pare adaptată în mod special pentru incitarea unui stat membru de a pune capăt, în cel mai scurt timp posibil, a unei încălcări a obligațiilor, în absența unei astfel de măsuri, existând tendința de a persista, impunerea unei sume forfetare se întemeiază pe o apreciere a efectelor asupra intereselor publice și private ale neîndeplinirii de către statul membru în cauză a obligațiilor care îi revin, în special în situația în care încălcarea a persistat pentru o lungă perioadă de la pronunțarea hotărârii care a constatat-o inițial. În aceste condiții, nu este exclus să se recurgă la două tipuri de sancțiuni prevăzute la articolul [260] alineatul (2) [TFUE], în special dacă încălcarea obligațiilor a continuat pentru o lungă perioadă și a tins să persiste".

[155] Curtea a atenuat întrucâtva această cerință de procedură, sancționând în mod precis încălcările „generale și persistente"; a se vedea cauza C-494/01, *Comisia/Irlanda* (*deșeuri irlandeze*), ECR [2005], p. I-3331. Pentru o discuție amplă privind acest tip de încălcare, a se vedea: P. Wennerås, „A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments", CML Rev, vol. 43, 2006, 31, la 33-50.

[156] Cu privire la „directivă" ca instrument juridic, a se vedea: capitolul 9 – secțiunea 3 infra.

[157] Art. 260 alin. (3) TFUE.

(b) Acţiuni de executare împotriva Uniunii: abţinerea de a hotărî

Acțiunile de executare sunt îndreptate în principal împotriva neexecutării (corespunzătoare) din partea unui stat membru. Acțiuni pentru constatarea încălcării pot fi introduse totuși și împotriva instituțiilor Uniunii. Acțiunile pentru constatarea abținerii de a hotărî sunt guvernate astfel prin art. 265 TFUE, care dispune:

„În cazul în care, prin încălcarea prevederilor tratatelor, Parlamentul European, Consiliul European, Consiliul, Comisia sau Banca Centrală Europeană se abțin să hotărască, statele membre și celelalte instituții ale Uniunii pot sesiza Curtea de Justiție a Uniunii Europene pentru a constata această încălcare. Prezentul articol se aplică, în aceleași condiții, organelor, oficiilor şi agențiilor Uniunii care se abțin să hotărască.

Această acțiune este admisibilă numai în cazul în care instituția, organul, oficiul sau agenția respectivă a fost solicitată în prealabil să acționeze. În cazul în care, la expirarea unui termen de două luni de la data acestei solicitări, instituția, organul, oficiul sau agenția nu și-a precizat poziția, acțiunea poate fi formulată într-un nou termen de două luni.

Orice persoană fizică sau juridică poate sesiza Curtea în condițiile stabilite la paragrafele precedente în legătură cu omisiunea unei instituții, organ, oficiu sau agenție a Uniunii de a-i adresa un act, altul decât o recomandare sau un aviz".

O acțiune pentru constatarea abținerii de a hotărî poate fi introdusă, așadar, împotriva oricărei instituții sau organism al Uniunii, cu excepția Curții de Conturi și a Curții Europene. Ea poate fi introdusă de către o altă instituție sau organism al Uniunii, de către un stat membru sau chiar de către un particular; și, spre deosebire de acțiunile pentru controlul jurisdicțional, art. 265 TFUE nu realizează distincții explicite între diferite tipuri de reclamanți[158].

Care sunt etapele procedurale ale acestei acțiuni? Precum în situația acțiunilor de executare împotriva statelor membre, procedura este împărțită într-o etapă

---

[158] Curtea pare a interpreta totuși criteriul „afectării directe și individuale" în art. 265 TFUE; a se vedea cauza 247/87, *Star Fruit Co/Comisia*, ECR [1989], p. 291, pct. 13: „Trebuie de asemenea remarcat că, prin faptul de a cere Comisiei deschiderea unei proceduri în aplicarea articolului [258], reclamantul solicită în realitate adoptarea unor acte care nu îl privesc în mod direct și individual în sensul articolului [263] paragraful al [patrulea] și că, în orice caz, ele nu ar putea fi atacate pe calea unei acțiuni în anulare". A se vedea, de asemenea, și: cauza C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG/Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, ECR [1996], p. I-6065, pct. 59: „În fapt, este adevărat că articolul [265] din tratat deschide persoanelor fizice și juridice posibilitatea de a formula o acțiune în constatarea abținerii de a hotărî atunci când o instituție nu le-a adresat lor un act, altul decât o recomandare sau un aviz. Curtea a apreciat totuși că articolele [263] și [265] nu constituie decât manifestarea uneia și aceleași căi de drept [...]. Rezultă că, la fel precum articolul [263] permite particularilor să formuleze o acțiune în anulare împotriva unui act al unei instituții care nu îi are ca destinatari, cu condiția ca măsura să îi privească direct și individual, paragraful al treilea din articolul]265] trebuie interpretat în sensul de a da în egală măsură posibilitatea de a formula o acțiune în constatarea abținerii de a hotărî împotriva unei instituții despre care ei susținut că nu a adoptat un act care i-ar fi vizat în același mod. Posibilitatea pentru particulari de a-și valorifica drepturile nu depinde de împrejurarea dacă instituția în cauză a hotărât ori s-a abținut să hotărască".

administrativă și într-una jurisdicțională. Etapa jurisdicțională începe doar odată ce instituția vizată „a fost solicitată să acționeze", iar ea „nu și-a precizat poziția" în termen de două luni[159]. Ce tipuri de „inacțiuni" pot fi atacate? În jurisprudența sa timpurie, Curtea pare a interpreta domeniul art. 265 TFUE în paralel cu domeniul art. 263 TFUE[160]. Aceasta a sugerat că ar putea fi atacate doar acele inacțiuni cu efecte juridice (externe)[161]. Textul dispoziției indică totuși o altă cale – cel puțin pentru reclamanții care nu sunt particulari. Iar această interpretare mai largă a fost confirmată într-adevăr în [cauza] *Parlamentul/Consiliul* (*comitologie*)[162], unde Curtea a reținut că „[n]u există o legătură obligatorie între acțiunea în anulare și acțiunea în constatarea abținerii de a acționa"[163]. Acțiunile pentru constatarea abținerii de a acționa pot fi introduse astfel și în legătură cu „acte pregătitoare"[164]. În această privință, domeniul de aplicare material a art. 265 TFUE a fost mai larg decât cel al art. 263 TFUE.

Într-o privință, întinderea art. 265 TFUE este totuși mult mai restrânsă decât cea a art. 263 TFUE. Curtea Europeană a adăugat într-adevăr o limitare „nescrisă" care nu poate fi regăsită în textul art. 265 TFUE. Ea insistă că o constatare a abținerii de a acționa impune existența unei *obligații de a acționa*. Atunci când o instituție are „dreptul, însă nu obligația" de a acționa, nu poate fi stabilită nicio abținere de a acționa[165]. Aceasta este, de exemplu, situația în privința competenței Comisiei de a introduce acțiuni de executare în temeiul art. 258 TFUE. În temeiul acestui articol, „Comisia nu este ținută să inițieze o procedură în sensul acestei dispoziții, ci în această privință ea dispune de o putere de apreciere discreționară care exclude dreptul pentru particulari de a cere acestei instituții să adopte o poziție într-un sens determinat"[166]. Existența unei puteri discreționare a instituției exclude astfel o obligație de a acționa.

În [cauza] *Parlamentul/Consiliul* (*politica comună în domeniul transporturilor*)[167], Curtea a oferit un comentariu suplimentar cu privire la ce impune existența unei obligații de a hotărî. Parlamentul a introdus o acțiune împotriva Consiliului susținând că el nu a instituit un cadru pentru politica în domeniul transporturilor. Consiliul a răspuns susținând că o abținere de a acționa în temeiul art. 265 „a fost concepută pentru cazul în care instituția în cauză are obligația juridică de a adopta un

---

[159] Cu privire la ceea ce poate constitui o poziție „precizată", a se vedea cauza 377/87, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1988], p. 4017, și cauza C-25/91, *Pesqueras Echebastar/Comisia*, ECR [1993], p. I-1719.

[160] Cauza 15/70, *Chevallery/Comisia*, ECR [1970], p. 975, pct. 6: „[...] noțiunea actului care poate da naștere unei acțiuni este identică la articolele [263] și [265], cele două dispoziții făcând referire la aceeași acțiune în justiție".

[161] Cu privire la acest aspect, a se vedea: secțiunea 1 lit. (a) supra.

[162] Cauza 302/87, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1988], p. 5615.

[163] *Ibidem*, pct. 16: „Nu există o legătură obligatorie între acțiunea în anulare și acțiunea în constatarea abținerii de a acționa. Aceasta rezultă din faptul că acțiunea în constatarea abținerii de a acționa permite Parlamentului European să determine adoptarea unor acte care nu pot face întotdeauna obiectul unei acțiuni în anulare".

[164] Cauza 377/87, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1988], p. 4017.

[165] Cauza 247/87, *Star Fruit Co/Comisia* (supra n. 158), în special pct. 12.

[166] *Ibidem*, pct. 11.

[167] Cauza 13/83, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1985], p. 1513.

anumit act juridic și că aceasta nu este un instrument adecvat pentru soluționarea cazurilor în care este vorba despre instituirea unui întreg sistem de măsuri în cadrul unui proces legislativ complex"[168]. Curtea a aderat la poziția Consiliului și a respins ideea că acțiunea de executare ar putea fi introdusă pentru neîndeplinirea obligației *generale* de elaborare a unei politici unionale. Abținerea de a hotărî trebuia să fie „definită suficient"; iar aceasta ar fi situația doar atunci când actul absent al Uniunii poate fi „individualizat"[169]. Care sunt consecințele unei abțineri constatate de a hotărî din partea Uniunii? Potrivit art. 266, instituția a „cărei abținere a fost declarată contrară tratatelor este obligată să ia măsurile impuse de executarea hotărârii Curții de Justiție a Uniunii Europene". Iar în absența unui termen explicit pentru o atare respectare, Curtea impune ca instituția să „dispun[ă], în acest scop, de un termen rezonabil"[170].

4. Atribuții judecătorești II: hotărârile preliminare

Curtea Europeană nu ar putea să își asume din oficiu sarcina de a soluționa litigii de drept european. Or, spre deosebire de ordinea constituțională americană[171], Uniunea Europeană nu a stabilit un sistem extins de instanțe federale concepute să aplice dreptul federal. Uniunea se întemeiază pe un sistem al federalismului de cooperare: *toate* instanțele naționale sunt împuternicite și obligate să aplice dreptul european litigiilor cu care sunt sesizate[172]. Obligația instanțelor naționale de a aplica dreptul european derivă din obligația generală de cooperare loială, codificată la art. 4 alin. (3) TUE[173]. Iar acestei obligații generale îi este acordată o expresie particulară în sfera judiciară prin art. 19 alin. (1) TUE: „Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii". S-a susținut că această dispoziție transformă instanțele naționale în „gardieni" ai ordinii juridice europene[174].

Dintr-o perspectivă funcțională, activitatea jurisdicțională descentralizată privind dreptul european transformă astfel – în mod parțial – instanțele naționale în instanțe „europene". Este important totuși să se sublinieze că instanțele naționale nu sunt

---

[168] *Ibidem*, pct. 29 (s.a.).

[169] *Ibidem*, pct. 37. Curtea a reținut astfel la pct. 53 că „absența unei politici comune ca atare, a cărei instituire este prevăzută de tratat, nu constituie, în mod necesar, o abținere de a acționa suficient de bine definită pentru a face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului [265]".

[170] *Ibidem*, pct. 69.

[171] Cu privire la federalismul judecătoresc american, a se vedea: R.H. Fallon și alții, *Hart and Wechsler's The Federal Courts and the Federal System* (Foundation Press, 1996); precum și: E. Chemerinski, *Federal Jurisdiction* (Aspen, 2007).

[172] În cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal*, ECR [1978], p. 629, Curtea Europeană a clarificat că obligația revine oricărei instanțe naționale (*ibidem*, pct. 21): „[O]rice instanță națională, sesizată în cadrul competenței sale, are obligația de a aplica integral dreptul [european] și de a proteja drepturile pe care acesta le conferă particularilor [.]".

[173] Art. 4 alin. (3) TUE dispune: „Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligațiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituțiilor Uniunii".

[174] Avizul 1/09 (*Proiectul de acord privind înființarea Tribunalului pentru Brevete Europene și Comunitare*), nepublicat încă, pct. 66.

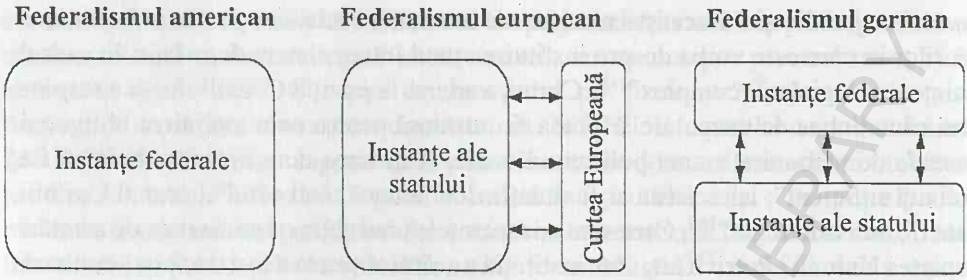

Figura 17 Federalismul judecătoresc în perspectivă comparată

instanțe europene complete. În primul rând, ele nu sunt abilitate să anuleze un act unional, în măsura în care aceasta este o competență exclusivă a Curții Europene[175]. În al doilea rând, spre deosebire de federalismul judecătoresc german, instanțele statelor nu sunt subordonate ierarhic competenței de apel a instanțelor federale. Raportul dintre instanțele naționale și Curtea Europeană se întemeiază pe cooperarea lor *voluntară*.

În absența unei ierarhii „instituționale" între Curtea Europeană și instanțele naționale, cum a garantat ordinea juridică europeană un grad de uniformitate în aplicarea pe cale judecătorească a dreptului european? Chiar de la început, tratatele au inclus un mecanism pentru asistarea instanțelor naționale în privința interpretării: procedura trimiterii preliminare. Atunci când instanțele naționale se confruntă cu probleme referitoare la interpretarea dreptului european, ele pot adresa „întrebări preliminare" Curții Europene. Întrebările sunt „preliminare", în măsura în care ele *precedă* aplicării dreptului european de instanța națională. Astfel, important de reținut, Curtea Europeană nu va „decide" cauza. Ea este implicată doar *indirect* în hotărârea pronunțată de instanța națională; iar pentru acest motiv, hotărârile preliminare sunt denumite „acțiuni indirecte".

Procedura trimiterii preliminare constituie cheia de boltă a federalismului judecătoresc al Uniunii. Acest federalism are natură *de cooperare*: Curtea Europeană și instanțele naționale colaborează în judecarea unei anumite cauze. Procedura trimiterii preliminare este stabilită la art. 267 TFUE, care dispune:

„[1] Curtea de Justiție a Uniunii Europene este competentă să se pronunțe, cu titlu preliminar, cu privire la:

(a) interpretarea tratatelor;

(b) validitatea și interpretarea actelor adoptate de instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii;

[2] În cazul în care o asemenea chestiune se invocă în fața unei instanțe dintr-un stat membru, această instanță poate, în cazul în care apreciază că o decizie în această privință îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre, să ceară Curții să se pronunțe cu privire la această chestiune.

[175] Curtea de Justiție a insistat asupra competenței sale „exclusive" de anulare a unui act al unei instituții unionale; a se vedea: secțiunea 1 lit. (d) pct. (ii) supra.

[3] În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în faţa unei instanţe naţionale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanţă este obligată să sesizeze Curtea"[176].

Dispoziţia stabileşte o legătură constituţională între activitatea judecătorească centrală şi cea descentralizată privind dreptul european. Secţiunea de faţă examinează patru aspecte ale procedurii. Începem prin analizarea competenţei Curţii Europene în temeiul procedurii trimiterii preliminare, iar ulterior trecem la condiţiile privind efectuarea trimiterii preliminare. Un al treilea pas investighează care instanţe naţionale sunt obligate să efectueze o trimitere. Vom analiza, în final, natura şi efectul hotărârilor preliminare în ordinea juridică unională.

(a) Primul paragraf: competenţa Curţii Europene

Competenţa Curţii Europene, stabilită în primul paragraf, este limitată la *dreptul european*. „În cadrul articolului [267 TFUE], Curtea nu este abilitată să interpreteze reguli aferente dreptului naţional"[177]. Competenţa Curţii se extinde, aşadar, la aspecte referitoare la „validitatea şi interpretarea" dreptului european. Pot fi efectuate astfel trimiteri preliminare în legătură cu *două* funcţii jurisdicţionale. Ele pot privi *interpretarea* dreptului european. Aceasta include toate tipurile de drept european – care merg de la cele mai profunde fundamente constituţionale la cele mai înalte norme fără forţă juridică obligatorie. Instanţele naţionale pot întreba însă în egală măsură şi cu privire la *validitatea* dreptului european[178]. Iar în exercitarea funcţiei sale jurisdicţionale, Curtea Europeană se va limita la a furniza o hotărâre privind validitatea actelor *inferioare* tratatului.

În competenţa Curţii nu se află *aplicarea* dreptului european. Art. 267 TFUE „nu acordă Curţii competenţa de a aplica tratat[ele] într-o cauză determinată"[179]. Este totuşi dificil să se distingă între „interpretare" şi „aplicare". Curtea a încercat să explice distincţia după cum urmează: „[...] Curtea, atunci când oferă, în cadrul concret al unui litigiu pendinte în faţa unei instanţe interne, o interpretare a tratat[elor], se rezumă la a deduce din litera şi spiritul acest[or]a semnificaţia normelor [europene], aplicarea în cauza de faţă a normelor astfel interpretate fiind rezervată instanţei naţionale"[180].

---

[176] Paragraful al patrulea (omis) dispune: „În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în faţa unei instanţe judecătoreşti naţionale privind o persoană supusă unei măsuri privative de libertate, Curtea hotărăşte în cel mai scurt termen". Potrivit art. 23a din Statutul Curţii, poate exista o „procedură preliminară de urgenţă" (în limba franceză: „procedure préjudicielle d'urgence" sau „PPU") în spaţiul de libertate, securitate şi justiţie. Curtea a utilizat această putere şi a definit procedura la art. 104b din Regulamentul de procedură al Curţii. Cu privire la „PPU", a se vedea: C. Barnard, „The PPU: Is it Worth the Candle? An Early Assessment", EL Rev, vol. 34, 2009, 281.

[177] Cauza 75/63, *Hoekstra (născută Unger)*, ECR [1964], p. 177, pct. 3.

[178] Cu privire la acest aspect, a se vedea: secţiunea 1 lit. (d) pct. (ii) supra.

[179] Cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585, la 592: „Curtea nu poate aplica tratatul într-o cauză determinată şi nici nu poate statua cu privire la validitatea unei măsuri interne luate în considerarea acestuia, cum ar fi posibil să procedeze în temeiul articolului [258]".

[180] Cauzele conexate 28-30/62, *Da Costa şi alţii/Administraţia fiscală olandeză*, ECR [1963], p. 31, la 38.

Aceasta ar însemna că, teoretic, Curtea de Justiție nu poate hotărî dacă o lege națională încalcă, în fapt, tratatele. Or, Curtea a realizat frecvent chiar această apreciere[181]. O ilustrare celebră a demarcației estompate între „interpretare" și „aplicare" sunt „cauzele privind vânzarea în zilele de duminică"[182]. Interdicția de vânzare în zilele de duminică ar contraveni dispozițiilor unionale privind piața internă? O serie de instanțe engleze au efectuat trimiteri preliminare pentru a obține o interpretare a dispozițiilor din tratat privind libera circulație a mărfurilor. Curtea a reținut că normele naționale aplicabile orarului de funcționare ar putea fi justificate prin motive de interes general, însă a solicitat instanței naționale de trimitere să „verifice dacă efectele unor astfel de norme naționale nu depășesc ceea ce este necesar pentru atingerea obiectivului vizat"[183]. Or, aplicarea descentralizată a acestui criteriu al proporționalității a condus la o fragmentare jurisdicțională în Regatul Unit. Simplu spus, instanțe naționale diferite au pronunțat hotărâri diferite. Curtea a preluat problema, în cele din urmă, și a aplicat criteriul proporționalității în mod centralizat[184]. Iar reținând că normele britanice privind vânzarea în zilele de duminică nu constituiau ingerințe disproporționate cu piața internă, Curtea a depășit linia de demarcație între „interpretarea" și „aplicarea" tratatelor.

(b) Paragraful al doilea: condiții pentru o hotărâre preliminară

Art. 267 paragraful al doilea TFUE definește competența instanțelor naționale de a adresa întrebări preliminare. Dispoziția permite oricărei „instanțe dintr-un stat membru" să ridice o problemă de drept european care „îi este necesară pentru a pronunța o hotărâre". Există condiții privind „cine" poate adresa „ce" întrebare Curții Europene? Cele două condiții au făcut obiectul unui comentariu judecătoresc și teoretic amplu și vor fi discutate pe rând.

---

[181] Pentru două analize excelente a acestei categorii de cauze, a se vedea: G. Davies, „The Division of Powers between the European Court of Justice and National Courts", Constitutionalism Web-Papers 3/2004 (SSRN Network: www.ssrn.com); precum și T. Tridimas, „Constitutional Review of Member State Action: the Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction", în *International Journal of Constitutional Law*, vol. 9, 2011, 737.

[182] A se vedea M. Jarvis, „The Sunday Trading Episode: in Defence of the Euro-defence", în *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 44, 1995, 451.

[183] Cauza C-145/88, *Torfaen Borough Council*, ECR [1989], p. I-3851, pct. 15.

[184] Cauza C-169/91, *Stoke-on-Trent/B&Q*, ECR [1992], p. I-6635, pct. 12-14: „În privința acestui principiu, Curtea a subliniat, în hotărârea [*Torfaen Borough Council*] [...], că o astfel de reglementare nu este interzisă la articolul [34] din [TFUE] atunci când efectele restrictive asupra schimburilor [unionale], care pot eventual rezulta, nu depășesc cadrul efectelor proprii unei astfel de reglementări și că problema de a ști dacă efectele acestei reglementări rămân efectiv în acest cadru ține de aprecierea unor fapte, apreciere care este de competența instanței naționale. În hotărârile *Conforama* și *Marchandise* [...], Curtea a considerat totuși necesar să precizeze, cu privire la reglementări similare, că efectele restrictive asupra schimburilor care pot eventual decurge, nu par a fi excesive în raport cu scopul urmărit. Curtea a considerat că dispunea de toate elementele necesare pentru a se pronunța asupra proporționalității unei astfel de reglementări și că trebuia să o facă pentru a permite diferitelor instanțe naționale să aprecieze, în mod uniform, compatibilitatea cu dreptul [european], o astfel de apreciere neputând să difere în funcție de constatările de fapt formulate de fiecare instanță în cadrul unui anumit litigiu".

(i) „Cine": instanțele judecătorești naționale

Formularea „instanțe" din art. 267 se referă în mod direct la autorități *judecătorești* și exclude astfel în mod indirect autoritățile *administrative*. Ce este însă exact o „instanță" care poate adresa întrebări Curții de Justiție? Tratatele nu oferă nicio definiție pozitivă. Ar intra noțiunea, așadar, în cadrul competenței statelor membre? Deloc surprinzător, Curtea Europeană nu a acceptat această idee, ci a oferit expresiei o definiție europeană. Definiția sa este extrem de largă. În *Dorsch Consult*[185], Curtea a declarat că va ține cont de o varietate de factori, „precum originea legală a organismului, permanența sa, caracterul obligatoriu al jurisdicției sale, natura *contradictorie* a procedurii, punerea în aplicare, prin organism, a normelor de drept, precum și independența acestuia"[186]. Cel din urmă criteriu este decisiv[187]. Prin urmare, o autoritate care nu este independentă de ramura administrativă a statului nu este instanță judecătorească în înțelesul dreptului european[188]. Întinderea enormă a acestei definiții a fost ilustrată în *Broekmeulen*[189]. Reclamantul obținuse în Belgia o diplomă în medicină și a încercat să se înscrie ca „medic generalist" în Țările de Jos. Înregistrarea a fost respinsă pe motivul că nu erau îndeplinite calificările profesionale olandeze. Reclamantul a sesizat „Comisia de apel pentru medicina generală" – organism profesional înființat în temeiul dreptului privat. Această comisie de apel nu era instanță în temeiul dreptului olandez. Ar fi totuși „instanță" în temeiul dreptului european; și ca atare, ar avea dreptul de a efectua o trimitere preliminară? Curtea Europeană a reținut următoarele:

„Pentru a se răspunde la întrebarea privind aplicabilitatea, în prezentul caz, a articolului [267 TFUE], este necesar să se remarce că revine statelor membre să adopte fiecare pe teritoriul său, măsurile necesare în vederea asigurării executării integrale a dispozițiilor adoptate de către instituțiile [unionale]. În cazul în care, în conformitate cu ordinea juridică a unui stat membru, preocuparea de a pune în aplicare astfel de dispoziții este încredințată unui organism profesional, care acționează sub o anumită tutelă administrativă și, în cazul în care acest organism instituie, în acest cadru, și cu colaborarea administrațiilor publice în cauză, căi de atac care pot afecta exercitarea drepturilor conferite de dreptul [european], efectul util al acestuia impune ca respectiva Curte să se poată pronunța cu privire la întrebările privind interpretarea și validitatea care se pot ridica în cadrul unui astfel de contencios.

---

[185] Cauza C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieugesellschaft/Bundesbaugesellschaft Berlin*, ECR [1997], p. I-4961.

[186] *Ibidem*, pct. 23.

[187] A se vedea cauza C-210/06, *Cartesio*, Rep. 2008, p. I-9641, în special pct. 57: „Astfel, în situația în care acționează în calitate de autoritate administrativă, fără a trebui ca, în același timp, să soluționeze un litigiu, nu se poate considera că un tribunal care are obligația ținerii unui registru exercită o funcție jurisdicțională".

[188] Cauza C-53/03, *Syfait și alții/GlaxoSmithKline*, ECR [2005], p. I-4609. Cu privire la aspectul general dacă autoritățile naționale de concurență ar trebui considerate „instanțe" în sensul art. 267, a se vedea: A. Komninos, „Article 234 EC and National Competition Authorities in the Era of Decentralisation", în EL Rev, vol. 29, 2004, 106.

[189] Cauza 246/80, *Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie*, ECR [1981], p. 2311.

Rezultă din toate considerațiile care preced că, practic, în absența unei căi de atac efective în fața instanțelor ordinare, într-un domeniu referitor la punerea în aplicare a dreptului [european], Comisia de apel pentru medicina generală, care își exercită atribuțiile cu aprobarea autorităților publice și funcționează cu concursul acestora și ale cărei decizii, luate ca urmare a unei proceduri contencioase, sunt, de fapt, recunoscute drept definitive, trebuie să fie considerată drept o instanță a unui stat membru în sensul articolului [267 TFUE]"[190].

Pot limita instanțele naționale superioare puterea unei instanțe inferioare de adresare de întrebări preliminare? Ordinea juridică europeană a expediat fără menajamente încercarea de rupere a legăturii de cooperare între Curtea Europeană și *fiecare nivel al sistemului judiciar național*. În *Rheinmühlen*[191], Curtea a reținut astfel că „o normă de drept național, care obligă instanțele ale căror hotărâri pot fi supuse unei căi de atac la aprecierile aspectelor de drept ale instanței superioare, nu poate lipsi aceste instanțe de posibilitatea de a sesiza Curtea de Justiție cu întrebări privind interpretarea dreptului [Uniunii] care implică astfel de aprecieri ale aspectelor de drept"[192]. În cazul în care instanțe inferioare nu ar putea sesiza Curtea de Justiție, „competența acesteia de a hotărî cu titlu preliminar și aplicarea dreptului [european] *la toate nivelurile sistemelor judiciare naționale* ar fi îngrădită"[193].

O instanță națională, de la orice nivel al ierarhiei judiciare naționale și în orice etapă a procedurii sale judecătorești este abilitată astfel să efectueze o trimitere preliminară la Curtea Europeană de Justiție[194]. Norme naționale care permit un apel împotriva deciziei instanței naționale de efectuare a unei trimiteri preliminare la Curtea Europeană încalcă astfel „competența autonomă [...] pe care articolul [267 TFUE] o conferă primei instanțe"[195].

---

[190] *Ibidem*, pct. 16-17.

[191] Cauza 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf*, ECR [1974], p. 33.

[192] *Ibidem*, pct. 4.

[193] *Ibidem*. Pentru o confirmare recentă, a se vedea: cauza C-173/09, *Elchinov/Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, Rep. 2010, p. I-8889, pct. 27.

[194] Acest drept european nu poate fi transformat într-o obligație națională; a se vedea cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex*, Rep. 2010, p. I-365, pc. 54: „Posibilitatea recunoscută astfel instanței naționale prin articolul 267 al doilea paragraf TFUE de a solicita Curții pronunțarea unei hotărâri preliminare înainte de a înlătura aplicarea dispoziției naționale contrare dreptului Uniunii nu se poate transforma însă într-o obligație ca urmare a faptului că dreptul național nu permite acestei instanțe să înlăture aplicarea unei dispoziții naționale pe care o consideră contrară Constituției fără ca în prealabil această dispoziție să fi fost declarată neconstituțională de Curtea Constituțională. Astfel, în temeiul principiului supremației dreptului Uniunii, de care beneficiază și principiul nediscriminării pe motive de vârstă, trebuie înlăturată aplicarea unei reglementări naționale contrare care intră în domeniul de aplicare a dreptului Uniunii".

[195] Cauza C-210/06, *Cartesio* (supra n. 187), pct. 95: „[...] în cazul aplicării unor norme de drept național privind dreptul de apel împotriva unei decizii prin care se dispune o trimitere preliminară, caracterizate prin faptul că întreaga acțiune principală rămâne pendinte la instanța de trimitere, numai decizia de trimitere făcând obiectul unui apel limitat, competența autonomă de sesizare a Curții pe care articolul [267 TFUE] o conferă primei instanțe ar fi compromisă în măsura în care, prin reformarea deciziei prin care se dispune trimiterea preliminară, prin desființarea trimiterii preliminare și prin obligarea instanței care a pronunțat această decizie să continue procedura suspendată, instanța de apel ar putea împiedica instanța de trimitere să exercite posibilitatea de a sesiza Curtea care îi este conferită de Tratatul CE".

Pentru ierarhia judiciară engleză, federalismul judecătoresc construit de Curtea Europeană arată astfel precum în figura 18.

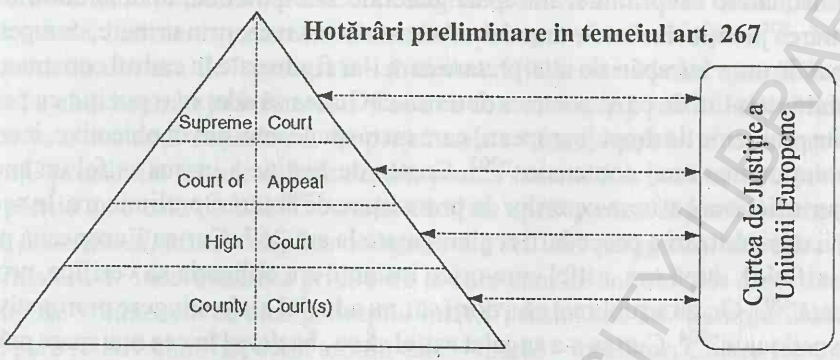

Figura 18. Hotărâri preliminare in temeiul art. 267 TFUE

(ii) „Ce": întrebări necesare

Instanțele naționale sunt abilitate să solicite o hotărâre preliminară atunci când există o „întrebare" pe care ele o consideră „necesară" pentru pronunțarea hotărârii. În trecut, Curtea Europeană a fost dornică să încurajeze instanțele naționale să adreseze trimiteri preliminare. Aceste întrebări ofereau Curții oportunități formidabile pentru a spune ceea ce „este" Constituția europeană[196]. Astfel, chiar atunci când întrebările erau „formulate imperfect", Curtea dorea să le extragă pe cele „corecte"[197]. În plus, în general, Curtea nu va „cenzur[a] motivele și obiectivele cererii de interpretare"[198]. În circumstanțe absolut excepționale, Curtea va respinge totuși o cerere pentru pronunțarea unei hotărâri preliminare.

Aceasta a avut loc în *Foglia/Novello* (*nr. 1*)[199], în care Curtea a insistat că întrebările adresate trebuie ridicate într-un litigiu „real"[200]. Atunci când părțile la un litigiu național s-au înțeles cu privire la rezultatul dorit, Curtea nu avea competență[201].

---

[196] Potrivit celebrei fraze a lui C. E. Hughes (astfel citată de E. Corwin, „Curbing the Court", în *American Labor Legislation Review*, 26, 1936, 85): „Ne supunem unei Constituții, însă Constituția este ceea ce judecătorii spun că este [.]"

[197] Cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585, 593: „Curtea poate să deducă din modul imperfect de redactare folosit de către instanța națională numai întrebările referitoare la interpretarea tratatului".

[198] *Ibidem.*

[199] Cauza 104/79, *Foglia/Novello*, ECR [1980], p. 745.

[200] G. Bebr, „The Existence of a Genuine Dispute: an Indispensible Precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC?", CML Rev, vol. 17, 1980, 525.

[201] Cauza 104/79, *Foglia* (supra n. 199), pct. 11-13: „Competența încredințată Curții de Justiție prin articolul [267] din [T]ratat[ul] [FUE] constă în a oferi oricărei instanțe a [Uniunii] elementele de interpretare a dreptului [european] care îi sunt necesare pentru soluționarea litigiilor reale cu care este sesizată. În cazul în care, prin intermediul unor aranjamente de tipul celor descrise anterior, Curtea ar fi obligată să se pronunțe, aceasta ar aduce atingere sistemului ansamblului căilor de atac jurisdicționale de care dispun persoanele de drept privat pentru a se proteja împotriva aplicării legilor fiscale care sunt contrare dispozițiilor tratatului. Rezultă că întrebările adresate de instanța națională, ținând seama de situația în speță, nu se încadrează în misiunea jurisdicțională care îi revine Curții de Justiție în conformitate cu articolul [267] din tratat. Prin urmare, Curtea de Justiție nu are competența de a se pronunța cu privire la întrebările adresate de instanța națională".

Într-o continuare a acestei cauze, Curtea a justificat această limitare a competenței după cum urmează: „[...] articolul [267] nu atribuie Curții misiunea de a formula opinii consultative asupra unor întrebări generale sau ipotetice, ci de a contribui la administrarea justiției în statele membre. Aceasta nu ar avea, prin urmare, competența de a răspunde unor întrebări de interpretare care i-ar fi adresate în cadrul construcțiilor procedurale stabilite de părți pentru a determina Curtea să adopte o poziție cu privire la anumite probleme de drept [european] care nu răspund unei nevoi obiective, inerente pentru soluționarea unui contencios"[202]. Curtea de Justiție a impus astfel un anumit control jurisdicțional asupra cererilor de pronunțare de hotărâri preliminare. În scopul prevenirii unei abuzări a procedurii reglementate la art. 267, Curtea Europeană poate să își „verific[e], după caz, astfel cum orice instanță are obligația să verifice, propria competență"[203]. Or, ea a subliniat că a dorit să „nu aduc[ă] nicio atingere prerogativelor instanței naționale"[204]. Curtea s-a angajat astfel să se „baz[eze] în cea mai mare măsură pe aprecierea instanței naționale în ceea ce privește necesitatea întrebărilor care îi sunt adresate"[205]. Curtea își va declina, așadar, competența „doar dacă este vădit că interpretarea dreptului [european] sau examinarea validității unei reguli de drept [european] cerută de către acea instanță nu are nicio legătură cu faptele sau cu obiectul autentic al procedurii principale"[206]. Și, chiar dacă întrebarea nu este necesară în sens strict, deoarece Curtea răspunsese deja în trecut la o întrebare foarte asemănătoare[207], Curtea va accepta competența pentru întrebări adresate în temeiul art. 267 paragraful al doilea.

(c) Paragraful al treilea: obligaţia de sesizare şi „*acte clair*" [„actul clar"]

În timp ce orice instanță națională „poate" adresa Curții Europene o întrebare în temeiul paragrafului al doilea, art. 267 paragraful al treilea impune o obligație: „În cazul în care o asemenea chestiune se invocă într-o cauză pendinte în fața unei instanțe naționale ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern, această instanță este obligată să sesizeze Curtea". Anumite instanțe „trebuie" așadar să sesizeze Curtea Europeană cu o trimitere. Aceste instanțe sunt definite la art. 267 paragraful al treilea ca instanțe „ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern".Ce va însemna această formulare? Există două opțiuni teoretice. În temeiul teoriei „instituționale", formularea se referă la cea mai înaltă instituție judecătorească din țară. Aceasta ar limita obligația de adresare de întrebări preliminare unei singure instanțe dintr-un stat membru – în Regatul Unit: Supreme Court [Curtea Supremă]. În

[202] Cauza 244/80, *Foglia/Novello* (*2*), ECR [1981], p. 3045, pct. 18.

[203] *Ibidem*, pct. 19.

[204] *Ibidem*, pct. 18.

[205] *Ibidem*, pct. 19.

[206] Cauza C-264/96, *Imperial Chemical Industries (ICI)/Kenneth Hall Colmer (Her Majesty's Inspector of Taxes)*, ECR [1998], p. I-4695, pct.15.

[207] În cauza 28-30/62, *Da Costa şi alţii/Administraţia fiscală olandeză*, ECR [1963], p. 31, Curtea a fost sesizată cu scenariul identic din cauza 26/62, *Van Gend en Loos*, şi a reţinut încă faptul că art. 267 TFUE „permite întotdeauna unei instanțe naționale, în cazul în care aceasta consideră că este oportun, să adreseze din nou Curții întrebări privind interpretarea" (*ibidem*, 38).

schimb, teoria „procedurală" pune în legătură definiția instanței de ultim grad cu *procedura* jurisdicțională în cauza particulară. Aceasta extinde obligația de sesizare la orice instanță națională a cărei decizie nu mai poate fi atacată în cauza particulară. Iar Curtea de Justiție a preferat – chiar de la început – a doua teorie[208]. Noțiunea fundamentală din art. 267 paragraful al treilea TFUE este așadar „*posibilitatea* de atacare" a unei hotărâri judecătorești. Ceea ce contează este posibilitatea părților de a o ataca la o instanță superioară. Împrejurarea că fondul apelului este supus unei declarații prealabile de admisibilitate din partea instanței superioare nu poate lipsi astfel părțile de o cale de atac[209]. Atunci când un apel este astfel posibil din punct de vedere *procedural*, nu se va aplica obligația din art. 267 paragraful al treilea TFUE.

În afară de incertitudinea privitoare la care sunt instanțele „ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern", textul art. 267 paragraful al treilea TFUE pare relativ clar. Or, acest tablou este – foarte – înșelător. Curtea Europeană a „amendat" într-adevăr pe cale judecătorească dispoziția în două moduri semnificative. Primul „amendament" privește trimiterile privind validitatea dreptului european. În pofida textului restrictiv de la paragraful al treilea, Curtea Europeană a insistat că *toate* instanțele naționale trebuie să adreseze Curții Europene întrebări privind validitatea[210]. Această *extindere* a domeniului art. 267 paragraful al treilea TFUE decurge din structura federalismului judecătoresc al Uniunii, care acordă Curții de Justiție competența exclusivă de invalidare a dreptului european.

În schimb, un al doilea „amendament" a restrâns obligația de adresare a întrebărilor preliminare. Această *limitare* a decurs din bunul simț constituțional. Adresarea unei întrebări implică incertitudine cu privire la răspuns. Iar atunci când răspunsul este „clar", poate să nu fie nevoie să se adreseze o întrebare. Or, în aspectul său textual, art. 267 paragraful al treilea TFUE tratează instanțele naționale drept „veșnic imature": lor li se interzice să interpreteze dreptul european, chiar dacă răspunsurile sunt perfect limpezi[211]. Iar în vederea contracarării acestei situații, ordinea

---

[208] Teoria procedurală a primit susținere prin cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585, unde CEJ a tratat o instanță judecătorească italiană de prim grad ca instanță ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern.

[209] Cauza C-99/00, *Lyckeskog*, ECR [2002], p. I-4839, pct. 16-17: „Decizii ale unei instanțe naționale de apel care pot fi contestate de părți în fața unei Curți supreme nu sunt decizii ale unei „instanțe ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern" în sensul articolului [267 TFUE]. Împrejurarea că examinarea fondului unor atari contestații este subordonată unei declarații prealabile de admisibilitate din partea Curții supreme nu are ca efect să lipsească părțile de o cale de atac. Aceasta este situația în sistemul suedez. Părțile conservă în orice caz dreptul de a formula un apel în fața *Högsta domstolen împotriva hotărârii unui hovrätt care nu poate fi calificată ca instanță care pronunță o decizie care nu mai este susceptibilă să fie atacată. În temeiul articolului 10 din capitolul 54 din rättegångsbalken, Högsta domstolen poate pronunța o declarație de admisibilitate dacă este importantă pentru orientarea aplicării dreptului ca această instanță să examineze apelul. Astfel, o incertitudine cu privire la aplicarea dreptului aplicabil, inclusiv a dreptului [european], poate da loc unui control în ultim grad al Curții supreme".*

[210] A se vedea cauza C-344/04, *The Queen la cererea International Air Transport Association și alții/Department for Transport*, (supra n. 96), pct. 30.

[211] J.C. Cohen, „The European Preliminary Reference and US Court Review of State Court Judgments: a Study in Comparative Judicial Federalism", în *American Journal of Comparative Law*, 1996, 421, la 438.

juridică europeană a importat o doctrină de drept francez sub denumirea de „*acte clair*"[212]. Doctrina înseamnă pur și simplu că o instanță națională nu trebuie să adreseze o întrebare preliminară atunci când este *clar* modul de *acțiune*.

Doctrina „*acte clair*" și-a început cariera europeană în *Da Costa*[213]. În această cauză, Curtea a reținut că „autoritatea unei interpretări datate de aceasta în virtutea articolului [267] poate lipsi totuși această obligație de obiectul său și o poate goli astfel de conținut". „Aceasta este situația în special atunci când întrebarea ridicată este identică în esență unei întrebări care a făcut deja obiectul unei hotărâri cu titlu preliminar într-o cauză asemănătoare"[214]. Curtea a clarificat ulterior că aceasta viza o a doua situație. Atunci când Curtea Europeană a dat deja un răspuns negativ la o întrebare privind *validitatea* unui act al Uniunii, o altă instanță națională nu trebuie să ridice încă o dată aceeași întrebare[215]. Cu toate acestea, îndrumările generale privind întinderea constituțională a doctrinei *acte clair* au fost oferite doar în *CILFIT*[216]. Curtea a extins aici doctrina la situații „dintr-o jurisprudență consacrată a Curții care a soluționat *aspectul de drept* respectiv, indiferent de natura procedurilor care au condus la această jurisprudență, chiar în absența unei identități stricte a întrebărilor în litigiu"[217]. Or, instanțele naționale ar fi exonerate de obligația lor de a adresa întrebări în temeiul art. 267 paragraful al treilea TFUE doar atunci când aplicarea dreptului european „se [...] impune într-un mod atât de evident încât să nu lase loc niciunei îndoieli rezonabile privind modul de rezolvare a întrebării adresate"[218]. Acesta a fost

---

[212] Există diferite interpretări ale motivelor constituționale „ascunse" subiacente doctrinei europene a *actului clar* (*acte clair*). Anumiți comentatori au apreciat aceasta în termeni pur negativi: Curtea Europeană s-a resemnat în sfârșit în privința faptului că instanțe supreme naționale nu și-au onorat obligația lor de adresare de întrebări în temeiul art. 267 paragraful al treilea TFUE, iar invenția doctrinei *actului clar* a „legalizat" o practică națională (anterior) nelegală. O a doua interpretare apreciază doctrina într-o lumină pozitivă: Curtea Europeană a respins ideea de a considera instanțele supreme naționale mai puțin capabile decât instanțele inferioare în interpretarea dreptului european. Obligația de sesizare ar apărea astfel doar atunci când ar exista o „chestiune" autentică de drept european. O a treia interpretare a considerat doctrina actului clar ca parte a unei strategii de ordin „concesiv", potrivit căreia Curtea a acordat mai multă putere instanțelor naționale în scopul dezvoltării unei doctrine a precedentului. Cu privire la variile interpretări, a se vedea: H. Rasmussen, „The European Court's Acte Clair Strategy in CILFIT", EL Rev, vol. 10, 1984, 242.

[213] Cauza 28-30/62, *Da Costa* (supra n. 207).

[214] *Ibidem*, 38.

[215] Cauza 66/80, *International Chemical Corporation*, ECR [1981], p. 1191, pct. 12-13: „În cazul în care Curtea este, în temeiul articolului [267], în situația de a declara lipsit de validitate un act al uneia dintre instituții, cerințe de securitate juridică de o importanță aparte se adaugă celor referitoare la aplicarea uniformă a dreptului [european]. În fapt, rezultă din chiar natura unei astfel de declarații că o instanță națională nu poate aplica actul declarat lipsit de validitate fără a genera din nou grave incertitudini în ceea ce privește dreptul [european] aplicabil. Rezultă că o hotărâre a Curții care constată, în temeiul articolului [267] din tratat, lipsa de validitate a unui act al unei instituții, în special a unui regulament al Consiliului sau al Comisiei, chiar dacă aceasta este adresată direct numai instanței care a sesizat Curtea, constituie un motiv suficient pentru orice altă instanță de a considera acest act ca fiind lipsit de validitate în cazul pronunțării unei hotărâri".

[216] Cauza 283/81, *CILFIT și alții/Ministerul Sănătății*, ECR [1982], p. 3415.

[217] *Ibidem*, pct. 14.

[218] *Ibidem*, pct. 16.

un prag extrem de ridicat, pe care Curtea l-a pus în legătură cu îndeplinirea unui număr de condiţii foarte (!) restrictive[219].

(d) Natura juridică a hotărârilor preliminare

Care este natura hotărârilor preliminare ale Curţii Europene? Trimiterile preliminare nu sunt apeluri. Ele sunt – în principal – acte discreţionare ale instanţei naţionale care solicită ajutor în interpretare din partea Curţii Europene[220]. Odată ce Curtea Europeană a pronunţat o hotărâre preliminară, această hotărâre este obligatorie. *Pe cine* va obliga însă – părţile la litigiile naţionale sau instanţa (instanţele) naţională(e)?

Hotărârile preliminare nu pot obliga părţile din litigiul naţional, de vreme ce Curtea Europeană nu va „soluţiona" cauza lor. În contextul hotărârilor preliminare, este aşadar eronat să se vorbească chiar despre un efect obligatoriu *între părţi*[221]. Hotărârile Curţii sunt adresate instanţei naţionale care efectuează trimiterea; iar Curtea a clarificat că respectiva hotărâre „este obligatorie pentru instanţa naţională în interpretarea dispoziţiilor actelor [unionale] în cauză"[222]. Or, efectul obligatoriu al unei hotărâri preliminare se va extinde dincolo de instanţa naţională de trimitere? Cu alte cuvinte, o hotărâre preliminară este echivalentă unei „decizii" adresate unei singure instanţe, sau interpretarea dată de Curtea Europeană va fi general obligatorie pentru toate instanţele naţionale?

Curtea a clarificat de mult că hotărâre preliminară *nu* este o „decizie"; într-adevăr, ea nu este considerată act (extern) al unei instituţii a Uniunii[223]. Care este atunci

---

[219] *Ibidem*, pct. 16-20: „Înainte de a concluziona că este vorba de o astfel de situaţie, instanţa naţională trebuie să fie convinsă că acest aspect se impune într-un mod la fel de evident şi instanţelor naţionale ale celorlalte state membre şi Curţii de Justiţie. Numai în cazul în care aceste condiţii sunt îndeplinite, instanţa naţională va putea să se abţină să trimită această întrebare Curţii de Justiţie şi să îşi asume responsabilitatea de a o soluţiona ea însăşi. Cu toate acestea, existenţa unei astfel de posibilităţi trebuie să fie evaluată în funcţie de caracteristicile dreptului [european] şi de dificultăţile specifice pe care le prezintă interpretarea acestuia. În primul rând, trebuie să se ţină seama de faptul că textele de drept [unional] sunt redactate în mai multe limbi şi că diversele versiuni lingvistice sunt deopotrivă autentice; astfel, o interpretare a unei prevederi de drept [european] implică o comparare a versiunilor lingvistice. De asemenea, trebuie să se observe că dreptul [european] utilizează o terminologie proprie, chiar şi atunci când există o concordanţă deplină a versiunilor lingvistice. De altfel, trebuie subliniat că noţiunile juridice nu au în mod necesar acelaşi conţinut în dreptul [european] şi în dreptul naţional al diferitelor state membre. În sfârşit, fiecare prevedere de drept [european] trebuie plasată în contextul său şi interpretată în lumina ansamblului dispoziţiilor acestui drept, a finalităţilor şi a stadiului evoluţiei acestuia la data la care respectiva prevedere trebuie să fie aplicată".

[220] Cauza C-2/06, *Kempter/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Rep. 2008, p. I-411, pct. 41: „[...] sistemul stabilit de articolul [267 TFUE] în vederea asigurării unităţii de interpretare a dreptului [european] în statele membre instituie o cooperare directă între Curte şi instanţele naţionale printr-o procedură independentă de orice iniţiativă a părţilor". Şi pct. 42: „[...] trimiterea preliminară se întemeiază pe un dialog între instanţe, a cărui declanşare depinde în întregime de aprecierea pe care o face instanţa naţională asupra pertinenţei şi necesităţii trimiterii menţionate".

[221] În sens contrar: A. Toth, „The Authority of Judgments of the European Court of Justice: Binding Force and Legal Effects", YEL, vol. 4, 1984, 1.

[222] Cauza 52/76, *Benedetti/Munari*, ECR [1977], p. 163, pct. 26: hotărârea „este obligatorie pentru instanţa naţională în interpretarea dispoziţiilor actelor [unionale] în cauză".

[223] Cauza 69/85 (ordonanţă), *Wünsche Handelsgesellschaft/Germania*, ECR [1986], p. 947, pct. 16.

natura hotărârilor preliminare? Întrebarea a fost intens dezbătută în literatura de specialitate. Şi putem pune – încă – în opoziţie două puncte de vedere concurente. Potrivit punctului de vedere al dreptului cutumiar [*common law*], hotărârile preliminare sunt – dacă nu *de jure*, cel puţin *de facto* – precedente juridice care obligă în general toate instanţele naţionale. Hotărârile Curţii Europene sunt obligatorii *erga omnes*[224]. Această părere pune, de regulă, în legătură apariţia doctrinei precedentului judecătoresc cu evoluţia doctrinei *acte clair*[225]. Se susţine că astfel Curtea de Justiţie şi-a transformat poziţia faţă de instanţele naţionale dintr-un raport *orizontal şi bilateral* într-un raport *vertical* şi *multilateral*[226].

Problema în privinţa acestei teorii – abilă, însă eronată – este că Curtea Europeană subscrie la o a doua opinie constituţională: tradiţia de drept civil. În consecinţă, hotărârile sale nu creează „noi" reguli de drept, ci le clarifică doar pe cele „vechi". Potrivit cuvintelor Curţii: „Interpretarea pe care, în exercitarea competenţei pe care i-o conferă articolul [267], Curtea de Justiţie o oferă unei norme de drept [european] clarifică şi precizează, atunci când este necesar, sensul şi domeniul de aplicare ale acestei norme, astfel cum trebuie sau ar fi trebuit să fie înţeleasă şi aplicată din momentul intrării acesteia în vigoare [...]"[227]. Curtea de Justiţie a adoptat astfel – celebra – „teorie a declarării". Iar, întrucât „hotărârile sunt presupuse a declara dreptul preexistent, forţa lor obligatorie se aplică tuturor raporturilor guvernate de instrumentul de drept [pozitiv] de la intrarea sa în vigoare"[228]. Efectele verticale şi multilaterale ale hotărârilor preliminare sunt mediate astfel prin dreptul pozitiv interpretat – iar nu, precum susţine punctul de vedere de drept cutumiar, printr-o doctrină a precedentului[229].

În lumina filosofiei judiciare „civiliste" a Curţii Europene, hotărârile sale *nu* sunt general obligatorii[230]. Nu există un efect vertical sau multilateral al deciziilor judecătoreşti, de vreme ce „hotărârile instanţelor europene *nu* constituie *izvoare*, ci *probe oficiale* ale dreptului [european]". „[O] interpretare dată de Curte devine parte

---

[224] A se vedea A. Trabucchi, „L'effet „erga omnes" des décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice des Communautés européennes", RTDE, vol. 10, 1974, 56.

[225] Ramussen, „The European Court's Acte Clair Strategy" (supra n. 212).

[226] Acest punct de vedere este popularizat în: P. Craig şi G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2007), 461.

[227] Cauza 61/79, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Denkavit*, ECR [1980], p. 1205, pct.16; şi întrucâtva mai recent: cauza C-453/00, *Kühne & Heitz v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, ECR [2004], p. I-837, pct. 21.

[228] D. Chalmers şi alţii, *European Union Law* (Cambridge University Press, 2010), 171.

[229] În sens contrar acestui context de drept civil, este eronat argumentul conform căruia tratatul, prin precizarea unei funcţionări automate a obligaţiei de sesizare, „a presupus că aprecierile Curţii în temeiul art. [267] erau lipsite de autoritate pentru orice altă instanţă decât cea de trimitere" (Ramussen, „The European Court's Acte Clair Strategy" (supra n. 212) la 249). Iar pornind de la această premisă falsă, Rasmussen a acordat o (prea mare) importanţă *CILFIT*.

[230] În acest sens, a se vedea: Toth (supra n. 221), 60: „în cauzele discutate, chiar Curtea nu a intenţionat niciodată să atribuie, precum a sugerat uneori, o forţă general obligatorie pentru hotărârile preliminare de interpretare".

integrantă a dispoziției interpretate și nu poate reuși să aducă atingere poziției juridice a tuturor celor care pot obține drepturi și obligații din acea dispoziție"[231].

Există probleme constituționale în privința filosofiei de drept civil a Uniunii? Există într-adevăr probleme „temporale". Efectul „declaratoriu" al hotărârilor preliminare generează în general efecte „retroactive"[232]. Într-adevăr, în *Kühne & Heitz*[233], Curtea a reținut că o (nouă) interpretare a dreptului european trebuie aplicată „chiar și raporturilor juridice create și constituite înainte de pronunțarea hotărârii Curții cu privire la cererea de interpretare"[234]. Curtea a recunoscut totuși că filosofia sa de drept civil trebuie temperată – ocazional – prin principiile securității juridice și echității financiare[235]. Ea a restrâns așadar – doar în mod excepțional – efectele în timp ale hotărârilor sale preliminare la un efect *ex nunc*, și anume: un efect de la momentul hotărârii. În același timp, Curtea a clarificat totuși că securitatea juridică nu va împiedica aplicarea retroactivă a unei (noi) interpretări, atunci când hotărârea unei instanțe de ultim grad „era întemeiată, având în vedere jurisprudența Curții ulterioară acesteia, pe o interpretare eronată a dreptului [european] adoptată fără sesizarea Curții cu titlu preliminar în condițiile prevăzute la articolul [267] al treilea paragraf [TFUE]"[236].

Concluzii

Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a fost niciodată doar „gura care rostește cuvintele legii". Atribuțiile judecătorești ale Curții sunt extinse – iar Curtea le-a utilizat extensiv. Or, în timp ce activismul judiciar al Curții a făcut obiectul unor critici intense[237], Curtea continuă să fie „instanță"; iar în calitate de instanță, puterile sale sunt puteri esențial „pasive". Acest capitol a examinat trei atribuții judecătorești în contextul ordinii juridice unionale: atribuția de a anula drept european, atribuția de a acorda reparații în privința actelor nelegale ale Uniunii și atribuția de a executa dreptul european prin pronunțarea de hotărâri judecătorești, atât direct la Curtea Europeană, cât și indirect prin instanțele naționale.

Uniunea este întemeiată pe supremația dreptului, în măsura în care Curtea Europeană este împuternicită să controleze legalitatea dreptului (derivat) european. Ordinea juridică unională a optat astfel pentru o versiune puternică a „supremației

[231] *Ibidem*, 70 și 74.

[232] Cu privire la acest aspect, a se vedea: G. Bebr, „Preliminary Rulings of the Court of Justice: Their Authority and Temporal Effect", CML Rev, vol., 18, 1981, 475, în special 491: „Potrivit Curții, regula generală este efectul retroactiv al unei hotărâri preliminare de interpretare".

[233] Cauza C-453/00, *Kühne & Heitz* (supra n. 227).

[234] *Ibidem*, pct. 22.

[235] Pentru cea dintâi justificare, a se vedea: cauza C-2/06, *Kempter* (supra n. 220); pentru ultima justificare, a se vedea: cauza 43/75, *Defrenne/Sabena*, ECR [1976], p. 455.

[236] Cauza C-2/06, *Kempter* (supra n. 220) pct. 39. Pentru o analiză critică a acestei cauzei, a se vedea: A. Ward, „Do unto Others as You Would Have Them Do unto You: „Willy Kempter" and the Duty to Raise EC Law in National Litigation", EL Rev, 2008, 739.

[237] A se vedea H. Rasmussen, *On Law and Policy in the European Court of Justice. A Comparative Study in Judicial Policymaking* (Nijhoff, 1986).

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

dreptului". Ea permite Curții să controleze legalitatea formală și materială a dreptului european. În trecut au existat totuși limitări procedurale severe privind dreptul reclamanților individuali de a formula acțiuni în anulare. În temeiul Tratatului de la Roma, particularii erau abilitați să atace doar „decizii" care îi „vizau în mod direct și individual". Și, deși jurisprudența ulterioară a extins calitatea lor procesuală activă în privința acțiunilor pentru controlarea oricărui act al Uniunii, formula *Plaumann* a restricționat dreptul de a introduce o acțiune judecătorească la o categorie restrânsă de reclamanți privați. Tratatul de la Lisabona a liberalizat această restricție procedurală pentru actele „normative", însă este neclar încă dacă această categorie vizează toate actele cu aplicare generală – inclusiv legislația formală. În trecut, Curtea a justificat această poziție restrictivă privind controlul judecătoresc *direct* prin preferința sa pentru controlul judecătoresc *indirect* prin intermediul procedurii trimiterii preliminare.

Secțiunea 2 a examinat atribuții reparatorii ale instanței europene, iar secțiunile 3 și 4 au analizat aplicarea dreptului european prin pronunțarea de hotărâri. Uniunea a ales aici un mecanism dublu de executare. În primul rând, ea permite activitatea judecătorească *centrală* privind dreptul european prin acțiuni introduse direct în fața Curții Europene. Tratatele disting astfel între proceduri de constatare a încălcării împotriva statelor membre și proceduri de constatare a încălcării împotriva Uniunii pentru abținerea a de hotărî. Cu toate acestea, în al doilea rând, ordinea juridică a Uniunii dispune și activitatea judecătorească descentralizată privind dreptul european, prin intermediul instanțelor naționale. Dintr-o perspectivă funcțională, instanțele naționale sunt astfel – parțial – instanțe europene. Pentru a garanta un grad de uniformitate în interpretarea dreptului european, tratatele dispun o „procedură de trimitere preliminară". Aceasta nu este o procedură de apel, ci permite instanțelor naționale să adreseze – dacă doresc – întrebări privind interpretarea dreptului european. Această modalitate de cooperare – voluntară – este înlocuită printr-o obligație constituțională pentru instanțele naționale de ultim grad. Însă chiar și aceste instanțe nu pot fi obligate *de părți* să efectueze o trimitere la Curtea Europeană. Însă, în cazul în care ele își încalcă obligațiile lor europene, împotriva unui stat membru se poate angaja răspunderea, iar această răspundere ar putea genera o cerere individuală pentru acordarea de despăgubiri în fața instanțelor naționale. Acest aspect este examinat în detaliu în capitolul 11 din această carte[238].

[238] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 11 – secțiunea 4 lit. (a) infra.

Partea a III-a

Drepturi şi căi procesuale

Care sunt calitățile dreptului european? În special: care este efectul dreptului european în ordinile juridice naționale? Dacă partea a II-a a examinat modul în care ia naștere dreptul (derivat) european, această parte analizează structura normativă a dreptului european. Calitatea centrală a dreptului european este aplicabilitatea sa directă și efectul său direct. Aplicabilitatea directă înseamnă că o normă europeană nu trebuie „tradusă" într-o normă națională, înainte ca ea să se poate aplica în statele membre. Efectul direct al unei norme europene înseamnă că particularii o pot invoca în calitate de drept [subiectiv]. Care este natura drepturilor europene? Drepturile europene dispun de supremație asupra dreptului național. Potrivit principiului supremației, autoritățile naționale trebuie astfel să lase neaplicat orice drept național contrar. Mai mult, ele trebuie să dispună căi (naționale) de drept efective pentru asistarea particularilor în realizarea drepturilor lor europene. Aceste aspecte normative generale ale dreptului european sunt examinate în capitolele 9, 10 și, respectiv, 11, iar drepturile europene „de bază" – și anume: drepturile fundamentale (ale omului) – sunt analizate în încheiere în capitolul 12.

9. Dreptul european: efectul direct și efectul indirect
10. Dreptul european: supremație și prioritate
11. Dreptul european: căi procesuale și răspunderi
12. În particular: drepturile omului în Uniune

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

9

Dreptul european: efectul direct şi efectul indirect

Cuprins

Introducere 303
1. Dreptul constituțional: efectul dreptului primar european 308
(a) Efectul direct: de la un test strict la unul indulgent 310
(b) Dimensiunile efectului direct: efectul direct vertical și orizontal 312
2. Dreptul direct al Uniunii: regulamentele și deciziile 314
(a) Regulamentele: instrumentul „legislativ" 314
(i) Aplicarea generală în toate statele membre 315
(ii) Aplicarea directă și efectul direct 316
(b) Deciziile: instrumentul executiv 318
(i) Decizii adresate în mod specific 318
(ii) Decizii fără destinatar explicit 320
3. Dreptul indirect al Uniunii: directivele 320
(a) Efectul direct și directivele: condiții și limite 321
(i) Regula excluderii efectului direct orizontal 323
(ii) Limitarea de la regulă: definiția largă a (acțiunilor) statului 325
(iii) Excepția de la regulă: efectul direct orizontal incidental 326
(b) Efecte indirecte prin dreptul (primar) european și prin dreptul național 328
(i) Doctrina interpretării conforme a dreptului național 328
(ii) Efecte indirecte prin intermediul dreptului european 331
4. Dreptul extern al Uniunii: acordurile internaționale 335
(a) Efectele directe ale acordurilor Uniunii 335
(i) Condițiile efectului direct 336
(ii) Dimensiunile efectului direct 338
(b) Efecte indirecte: interpretarea și aplicarea principiilor 339
Concluzii 341

Introducere

Dreptul internațional clasic susține că fiecare stat poate dispune cu privire la raporturile dintre dreptul său „intern" și dreptul „internațional". Există astfel două teorii – constituționale: monismul și dualismul[1]. Statele moniste fac dreptul

[1] Alegerea între monism și dualism este o alegere „națională". Astfel, chiar atunci când un stat alege abordarea monistă, monismul înseamnă, în acest sens, doar că normele internaționale sunt recunoscute *constituțional* ca izvor autonom de drept pentru dreptul *intern*. Dualismul, în schimb, înseamnă că normele internaționale nu vor fi recunoscute în mod automat, cu alte cuvinte:

BIJ IASI - BIBLIOTECA UNIVERSITY LIBRARY

internațional parte a dreptului lor intern. Dreptul internațional se va aplica astfel în mod direct, *ca și cum* ar fi drept intern[2]. În schimb, statele dualiste consideră dreptul internațional separat de dreptul intern. Dreptul internațional este considerat ca drept *între* state; dreptul național este dreptul *în interiorul* unui stat. În timp ce tratatele internaționale sunt astfel obligatorii „asupra" statelor, ele nu pot fi obligatorii „în" state. Dreptul internațional trebuie „transpus" sau „încorporat" în dreptul intern, iar aici va avea doar efecte *indirecte*, prin intermediul dreptului național. Teoria dualistă este întemeiată pe o diviziune fundamentală a muncii: instituțiile internaționale aplică dreptul internațional, în timp ce instituțiile naționale aplică dreptul național.

Dreptul european a lăsat oare statelor sale membre alegerea între monism și dualism? Pentru statele dualiste, întreg dreptul european ar trebui „încorporat" în dreptul național înainte ca el să poată avea efecte interne[3]. De vreme ce toate normele europene sunt mediate prin dreptul național, nu ar exista aplicabilitate directă a dreptului european. Particularii nu ar intra aici niciodată în contact *direct* cu dreptul european. Iar în cazul în care un stat membru ar încălca dreptul european, particularii nu ar putea invoca drepturile „lor" europene împotriva dreptului național. Încălcarea de stat a dreptului european ar putea fi stabilită și remediată doar la nivel european, iar tratatele europene au cuprins un atare mecanism „internațional" de remediere sub forma acțiunilor în fața Curții de Justiție de constatare a neîndeplinirii obligațiilor[4].

Nu a semnalat aceasta faptul că tratatele europene au permis abordarea dualistă? Nu în mod necesar, întrucât tratatele cuprindeau și semnale puternice împotriva interpretării internaționale „ordinare" a dreptului european. Uniunea nu este împuternicită doar să adopte acte juridice care trebuiau „aplic[ate] direct *în* fiecare

---

devin parte a ordinii juridice naționale printr-o încorporare constituțională. Fiecare tratat internațional impune un act legislativ separat care „încorporează" norma internațională în dreptul intern. Diferența între monism și dualism se reduce astfel la împrejurarea dacă dreptul internațional este încorporat prin constituție, precum este în Statele Unite; ori dacă tratatele internaționale trebuie validate printr-o dispoziție parlamentară specială, precum în Regatul Unit. În dreptul internațional nu este acceptată ideea potrivit căreia monismul înseamnă că statele nu au nicio altă alegere decât să aplice dreptul internațional.

[2] Art. VI alin. 2 din Constituția Statelor Unite ale Americii (s.a.): „[t]oate tratatele încheiate sau care se vor încheia sub autoritatea Statelor Unite sunt *legea supremă a țării*; iar judecătorii din fiecare stat sunt ținuți prin aceasta, fără a aduce atingere oricărei dispoziții contrare din Constituție sau din legile oricărui stat".

[3] Pentru această tehnică dualistă, a se vedea: Legea (modificată) privind Comunitățile Europene (1972), art. 2 alin. (1): „Toate drepturile, puterile, obligațiile și restricțiile create sau apărute din tratate, precum și toate căile de atac și procedurile dispuse în temeiul tratatelor, care precum în conformitate cu tratatele obțin fără vreo dispoziție suplimentară efect juridic sau sunt utilizate în Regatul Unit, sunt recunoscute și utilizabile în drept și pot fi executate, dispuse sau urmate în consecință; iar expresia „drept [subiectiv] opozabil UE" și expresiile asemănătoare sunt interpretate a se referi la cineva căruia i se aplică prezentul alineat". A se vedea în prezent și Legea privind Uniunea Europeană din 2011, art. 18: „Dreptul UE direct aplicabil sau care are efect direct (și anume drepturi, puteri, obligații, restricții, căi de drept și proceduri menționate la art. 2 alin. (1) din Legea privind Comunitățile Europene din 1972) sunt recunoscute și utilizabile în drept în Regatul Unit doar în virtutea prezentei legi sau atunci când aceasta se impune și este utilizabil în drept în virtutea oricărei alte legi".

[4] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 3 lit. (a) supra.

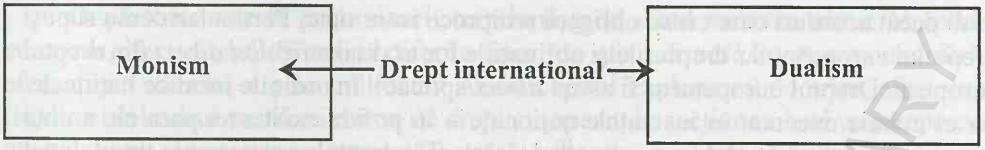

Figura 19. Monism și dualism

stat membru"[5], ci, chiar de la începuturi, tratatele au cuprins și un mecanism constituțional care avea în vedere aplicarea directă a dreptului european de instanțele naționale[6]. Și chiar dacă o opinie monistă nu fusese intenționată de către statele membre fondatoare, Curtea Europeană a respins orice înclinație dualistă în cea mai importantă cauză de drept european: *van Gend en Loos*[7]. Curtea a tăiat aici în mod explicit cordonul ombilical cu dreptul internațional clasic, insistând că ordinea juridică europeană era o „nouă ordine juridică". Potrivit celebrelor cuvinte ale Curții: „[...] obiectivul Tratatului [UE], care este cel de a institui o piață comună a cărei funcționare îi privește în mod direct pe justițiabilii din [Uniune], presupune ca acest tratat să fie *mai mult decât un acord care ar da naștere numai unor obligații reciproce între statele contractante*; [...] această abordare este confirmată prin preambulul tratatului, care nu vizează numai guvernele, ci și popoarele, precum și, în mod mai concret, prin înființarea de instituții dotate cu drepturi suverane a căror exercitare afectează atât statele membre, cât și cetățenii acestora; [...] trebuie remarcat de asemenea că resortisanții statelor care fac parte din [Uniune] sunt chemați să colaboreze, prin intermediul Parlamentului European și al Comitetului Economic și Social, la funcționarea acestei [Uniuni]; [...] în plus, rolul Curții de Justiție în temeiul articolului [267 TFUE], al cărui scop este de asigura interpretarea uniformă a tratatului de către instanțele naționale, confirmă faptul că statele au recunoscut dreptului [european] o autoritate care poate fi invocată de către resortisanții lor în fața acestor instanțe; [...] trebuie să se concluzioneze că, având în vedere aceste aspecte, [Uniunea] constituie o *nouă ordine juridică de drept internațional*, în favoarea căreia statele și-au limitat drepturile suverane, chiar dacă într-un număr limitat de domenii, și ale cărei subiecte sunt nu numai statele membre, ci și resortisanții acestora; [...] prin urmare, *independent de legislația statelor membre*, dreptul [european] nu creează numai obligații în sarcina particularilor, ci este destinat de asemenea să confere drepturi care intră în patrimoniul lor juridic"[8].

Toate argumentele judecătorești rânduite aici pentru justificarea unei interpretări moniste a dreptului european sunt discutabile[9]. Însă, printr-o trăsătură de condei, Curtea a confirmat independența ordinii juridice europene față de dreptul internațional clasic. Spre deosebire de dreptul internațional ordinar, tratatele europene erau mai

[5] Art. 288 paragraful al doilea TFUE.

[6] Art. 267 TFUE. Cu privire la această dispoziție, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 4 supra.

[7] Cauza 26/62, *van Gend en Loos/administrația fiscală olandeză*, ECR (Special English Edition) [1963], p. 1.

[8] *Ibidem*, 12 (s.a.).

[9] Pentru o prezentare critică, a se vedea T. Arnull, *The European Union and its Court of Justice* (Oxford University Press, 2006), 168 și urm.

mult decât acorduri care creau obligaţii reciproce între state. Particularii erau supuşi dreptului european, iar drepturile şi obligaţiile lor ar deriva *în mod direct* din dreptul european. Dreptul european ar fi astfel *direct* aplicabil în ordinile juridice naţionale. Iar el trebuia executat în instanţele naţionale – în pofida existenţei paralele a unui mecanism internaţional de executare[10]. Iar, întrucât dreptul european era drept direct aplicabil, ordinea juridică europeană ar putea determina *ea însăşi* natura şi efectul dreptului european în cadrul ordinilor juridice naţionale. Aplicabilitatea directă a dreptului european a permis astfel Curţii să dezvolte *în mod central* două doctrine întemeietoare ale ordinii juridice europene: doctrina efectului direct şi doctrina supremaţiei. Acest capitol tratează doctrina efectului direct; capitolul 10 tratează doctrina supremaţiei.

Care este raportul dintre aplicabilitatea directă şi efectul direct? Este esenţial să se înţeleagă că decizia Curţii în favoarea unui raport monist între ordinile juridice europeană şi naţionale nu a însemnat că întreg dreptul european ar putea fi executat prin instanţe naţionale. Pentru a fi executorie, o normă trebuie să fie „justiţiabilă" sau „executabilă"[11], şi anume: ea trebuie să poată fi aplicată de către o autoritate publică într-o cauză determinată. Nu toate normele de drept au această calitate. De exemplu, atunci când o normă europeană impune statelor membre să înfiinţeze un fond public pentru garantarea salariilor neplătite ale societăţilor private aflate în insolvenţă, însă lasă statelor membre o putere de apreciere largă cu privire la modul de îndeplinire a acelui obiectiv, această normă nu este menită a avea efecte directe într-o situaţie determinată. Deşi obligă legiuitorul naţional, norma nu este de aplicabilitate imediată. Noţiunea de aplicabilitate directă este astfel mai largă decât noţiunea de efect direct. Pe când cea dintâi se referă la efectul *intern* al unei norme europene în cadrul ordinilor juridice naţionale, cea din urmă se referă la efectul *individual* al unei norme obligatorii în cauze determinate[12]. Efectul direct impune aplicabilitatea directă, însă nu şi invers. Aplicabilitatea directă a unei norme doar face *posibil* efectul său direct.

---

[10] Cauza 26/62, *van Gend en Loos* (supra n. 7), 13: „[...] pe de altă parte, argumentul întemeiat pe articolele [258] şi [259] din [TFUE], pe care l-au invocat cele trei guverne care au prezentat observaţii Curţii în memoriile lor, este nefondat; [...] împrejurarea că tratatul, în articolele menţionate anterior, permite Comisiei şi statelor membre să sesizeze Curtea în legătură cu un stat care nu şi-a îndeplinit obligaţiile nu implică faptul că particularii nu pot invoca, dacă este cazul, aceste obligaţii în faţa instanţei naţionale, la fel cum şi împrejurarea că tratatul pune la dispoziţia Comisiei mijloace prin care să asigure respectarea obligaţiilor impuse persoanelor impozabile nu exclude posibilitatea ca, în cadrul litigiilor între particulari deduse instanţei naţionale, să se invoce încălcarea acestor obligaţii; [...]o limitare a garanţiilor împotriva unei încălcări a articolului [30] de către statele membre la procedurile prevăzute la articolele [258 şi 259] ar înlătura orice protecţie jurisdicţională directă a drepturilor individuale ale resortisanţilor acestora; [...] recurgerea la procedura prevăzută prin aceste articole ar risca să fie ineficientă în cazul în care aceasta ar trebui să intervină după punerea în executare a unei decizii naţionale adoptate cu nerespectarea prevederilor tratatului; [...] vigilenţa particularilor interesaţi de protejarea drepturilor lor determină un control eficient care se adaugă controlului încredinţat diligenţei Comisiei şi statelor membre prin articolele [258 şi 259]".

[11] Cu privire la aplicarea doctrinei efectului direct la ramura executivă naţională, a se vedea: concluzii, infra.

[12] În acest sens, aplicabilitatea directă este o chestiune „federală", de vreme ce se referă la efectul unei norme „străine" într-o ordine juridică internă, pe când efectul direct este o chestiune de „separaţie a puterilor", în măsura în care priveşte aspectul dacă o normă trebuie aplicată de legiuitor sau de executiv şi de sistemul judiciar.

După toate aceste preliminarii terminologice, când va avea atunci dreptul european efect direct? Şi există diferite tipuri de efect direct? Poate o normă fără efect direct să aibă efecte indirecte? Acest capitol explorează doctrina efectului (in)direct în cadrul variilor izvoare de drept european. În secţiunea 1, el va începe cu efectul direct al tratatelor europene. Tratatele europene sunt tratate-cadru prin aceea că ele vizează adoptarea de drept derivat european. Acest drept secundar poate lua varii forme. Aceste forme sunt definite la art. 288 TFUE[13]. Dispoziţia defineşte instrumentele juridice ale Uniunii şi precizează:

„[1] Pentru exercitarea competenţelor Uniunii, instituţiile adoptă regulamente, directive, decizii, recomandări şi avize.

[2] Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale şi se aplică direct în fiecare stat membru.

[3] Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităţilor naţionale competenţa în ceea ce priveşte forma şi mijloacele.

[4] Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceştia.

[5] Recomandările şi avizele nu sunt obligatorii".

Dispoziţia recunoaşte astfel trei instrumente juridice obligatorii – regulamente, directive şi decizii – precum şi două instrumente fără forţă juridică obligatorie[14]. De ce a fost nevoie de trei instrumente obligatorii distincte? Răspunsul pare a rezida în efectele lor specifice – directe şi indirecte – în ordinile juridice naţionale. În timp ce regulamentele şi deciziile au fost considerate acte ale Uniunii care stabileau direct norme de drept (secţiunea 2), directivele păreau a fi concepute ca forme indirecte de legislaţie (secţiunea 3).

Din nefericire, art. 288 TFUE este incomplet, în măsura în care menţionează doar instrumentele *interne* ale Uniunii. Un al patrulea instrument obligatoriu trebuie „dedus" într-adevăr în listă: acordurile internaţionale. Acordurile Uniunii nu obligă doar instituţiile Uniunii, ci *şi* statele sale membre[15]. Înseamnă oare aceasta că acordurile internaţionale erau o formă indirectă a legislaţiei externe ori puteau fi obligatorii „în" statele membre? Secţiunea 4 va analiza efectele (in)directe ale acordurilor internaţionale în ordinile juridice naţionale.

---

[13] Practica instituţională de adoptare de UE a deciziilor a creat un număr de acte „atipice". Pentru o discutare a actelor atipice, a se vedea: J. Klabbers, „Informal Instruments before the European Court of Justice", CML Rev, vol. 31, 1994, 997. A se vedea, însă, în prezent, şi: art. 296 TFUE – paragraful al treilea: „În cazul în care examinează un proiect de act legislativ, Parlamentul European şi Consiliul se abţin de la adoptarea de acte care nu sunt prevăzute de procedura legislativă aplicabilă domeniului respectiv".

[14] Logica ar dicta faptul că actele fără forţă obligatorie nu sunt obligatorii. Or, Curtea Europeană a acceptat posibilitatea ca ele să aibă un anumit efect juridic „indirect". În cauza C-322/88, *Grimaldi/ Fonds des maladies professionelles*, ECR [1989], p. I-4407, pct. 18, Curtea a reţinut că recomandările „nu pot fi considerate ca lipsite de orice efect juridic", în măsura în care ele „au ca obiect completarea dispoziţiilor [europene] cu caracter obligatoriu". Actele „fără caracter obligatoriu" ale Uniunii pot avea aşadar „efecte secundare" în plan juridic. Pentru o prezentare interesantă, a se vedea L. Senden, *Soft Law in European Community Law: Its Relationship to Legislation* (Hart, 2004).

[15] Art. 216 alin. (2) TFUE.

1. Dreptul constituţional: efectul dreptului primar european

Tratatele europene sunt tratate-cadru. Ele stabilesc obiective ale Uniunii Europene şi o dotează cu puteri pentru îndeplinirea acestor obiective. Multe dintre politicile europene din partea a treia din TFUE stabilesc astfel pur şi simplu competenţele şi procedurile pentru viitorul drept derivat unional. Tratatele, în calitate de drept european primar, oferă astfel scheletul constituţional. Ar putea însă chiar acest „schelet" constituţional să aibă efect direct? Ar exista dispoziţii din tratat care sunt suficient de precise pentru a da naştere unor drepturi sau obligaţii pe care instanţele naţionale le-ar putea aplica în situaţii concrete?

În *van Gend en Loos*[16], Curtea Europeană a răspuns afirmativ la această întrebare. Cauza a privit un obiectiv central al Uniunii Europene: piaţa internă. Potrivit acelui punct central al tratatelor, Uniunea trebuia să creeze o uniune vamală între statele membre. În interiorul unei uniuni vamale, mărfurile pot circula liber fără nicio sarcină pecuniară percepută la trecerea frontierelor. Tratatele au ales să instituie în mod gradual uniunea vamală; iar, în acest sens, fostul art. 12 CEE conţinea o obligaţie de „standstill" *: „În relaţiile comerciale reciproce, statele membre se abţin să introducă între ele noi taxe vamale la import şi la export sau taxe cu efect echivalent, precum şi să le majoreze pe cele în vigoare"[17]. Se părea că Ţările de Jos au încălcat această dispoziţie şi, considerând că aceasta era situaţia, van Gend en Loos – o întreprindere olandeză de importuri – a introdus o acţiune în faţa unei instanţe olandeze împotriva administraţiei fiscale naţionale. Instanţa olandeză avea îndoieli cu privire la admisibilitatea şi la fondul cauzei şi a adresat o serie de întrebări preliminare Curţii Europene de Justiţie.

Putea un particular să ceară respectarea unui tratat internaţional într-o instanţă naţională? Iar dacă aceasta era situaţia, era oare aceasta o chestiune de drept naţional sau de drept european? În cursul procedurii în faţa Curţii Europene, guvernul olandez a contestat puternic faptul că un particular putea cere în faţa unei instanţe naţionale respectarea unei dispoziţii a tratatului împotriva propriului guvern. În temeiul procedurilor „internaţionale" de constatare a neîndeplinirii obligaţiilor precizate la art. 258 şi 259 TFUE, orice încălcări susţinute trebuiau prezentate Curţii Europene de Comisie sau de un stat membru[18]. Guvernul belgian, interpretând cauza, a susţinut în egală măsură că aspectul referitor la efectul pe care un tratat internaţional îl avea în cadrul ordinii juridice naţionale „intră în mod exclusiv în competenţa instanţei olandeze"[19]. În schimb, Comisia a replicat că „efectele dispoziţiilor tratatului asupra dreptului naţional al statelor membre nu pot fi determinate prin dreptul naţional în

[16] Cauza 26/62, *van Gend en Loos* (supra n. 7).

* Obligaţie cu efect suspensiv [n.t.].

[17] Dispoziţia a fost abrogată. În sens strict, nu este aşadar corect să se identifice art. 30 TUE ca dispoziţie succesoare, întrucât cel din urmă se întemeiază pe fostele art. 13 şi 16 CEE. Conţinutul normativ al fostului art. 12 CEE privea doar introducerea de *noi* drepturi vamale; iar, prin urmare, el nu viza abolirea restricţiilor tarifare în vigoare.

[18] Cauza 26/62, *van Gend en Loos*, (supra n. 7), 6. Cu privire la acţiunile de executare ale Comisiei, a se vedea: capitolul 8 – secţiunea 3 lit. (a) supra.

[19] Cauza 26/62, *van Gend en Loos*, (supra n. 7), 6.

vigoare în fiecare stat, ci de către tratatul însuși"[20]. Iar, în măsura în care fostul art. 12 CEE era „clar și complet", el era o „normă de drept capabilă să fie aplicată în mod efectiv de către instanța națională"[21]. Împrejurarea că dispoziția europeană era adresată statelor membre „nu exclude[a] posibilitatea ca, în cadrul litigiilor între particulari deduse instanței naționale, să se invoce încălcarea acestor obligații"[22].

În fața Curții au concurat astfel două păreri. Potrivit punctului de vedere „internațional", drepturile părților „nu derivau din [tratate] sau din dispozițiile juridice adoptate de instituții, ci [doar] din dispoziții juridice adoptate de statele membre"[23]. În schimb, potrivit opiniei „constituționale", dreptul european era capabil să creeze în mod direct drepturi individuale. Curtea a susținut, precum este notoriu, a doua părere. Din „spiritul" tratatelor rezulta că dreptul european nu era drept internațional „ordinar". El ar fi astfel direct aplicabil în sine în ordinile juridice naționale.

Când însă are efect direct o dispoziție și abilitează astfel particularii să ceară aplicarea sa de către o instanță națională? Prezentând succint sistemul general al tratatului în raport cu drepturile vamale[24], Curtea s-a concentrat asupra textului fostului art. 12 CEE și a reținut următoarele: „[...] textul [fostului] articol[...] 12 conține o *interdicție clară și necondiționată* care nu este o *obligație* de a face, ci *de a nu face*; [...] de altfel, această obligație *nu este însoțită de nicio rezervă din partea statelor prin care punerea sa în aplicare să fie condiționată de un act pozitiv de drept intern*; [...] prin însăși natura sa, această interdicție este perfect adaptată pentru a produce efecte directe în raporturile juridice dintre statele membre și justițiabilii acestora; [...] punerea în aplicare a [fostului] articol[...] 12 nu necesită nicio intervenție legislativă a statelor; [...] faptul că, potrivit acestui articol, statele membre sunt subiecte ale obligației de a se abține nu implică faptul că resortisanții acestora nu pot fi beneficiarii acestei obligații"[25].

Întrucâtva repetitiv, testul efectului direct este prezentat aici clar: ori de câte ori tratatele conțin o „interdicție" care este „clară" și „necondiționată", acea interdicție ar trebui să aibă efect direct. Pentru a fi necondiționată, interdicția impunea astfel două lucruri. Primul, dispoziția europeană trebuia să fie o interdicție *automată*, și anume: ea nu trebuia să depindă de o legislație pozitivă subsecventă a Uniunii Europene. Iar al doilea, interdicția trebuia să fie *absolută*, în mod ideal, și anume: ea „nu este însoțită de nicio rezervă din partea statelor".

Acesta era un test – foarte – strict. Însă fostul art. 12 CEE era într-adevăr „adaptat în mod ideal" pentru a satisface acest întreit test. El era o interdicție clară și necondiționată în sensul dublu conturat mai sus. În cazul în care Curtea ar fi insistat asupra unei aplicări stricte a tuturor acestor trei criterii, foarte puține dispoziții din

[20] *Ibidem*.
[21] *Ibidem*, 7.
[22] *Ibidem*.
[23] Acesta a fost punctul de vedere al guvernului german (*ibidem*, 8).
[24] Curtea a considerat fostul art. 12 CEE ca „dispoziție esențială" în sistemul general al tratatului, în măsura în care privește drepturi vamale (*ibidem*, 12).
[25] *Ibidem*, 13 (s.a.).

cadrul tratatelor ar fi avut totuși efect direct. Or, Curtea a slăbit ulterior în mod considerabil acest test. Iar precum vom vedea mai jos, ea a clarificat că tratatele puteau avea efect direct vertical și orizontal.

(a) Efectul direct: de la un test strict la unul indulgent

Testul efectului direct stabilit în *van Gend en Loos* s-a întemeiat pe trei criterii. În primul rând, o dispoziție trebuia să fie clară. În al doilea rând, ea trebuia să fie necondiționată, în sensul că este o interdicție automată. Și, în al treilea rând, această interdicție trebuia să fie absolută, adică: ea nu permite rezerve. În jurisprudența sa ulterioară, Curtea a extins noțiunea efectului direct în toate cele trei direcții.

În primul rând, cât de clară trebuia să fie o interdicție pentru a avea efect direct? În cadrul titlului din tratate privind libera circulație a mărfurilor, găsim următoarea interdicție celebră: „Între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la import, precum și orice măsuri cu efect echivalent"[26]. Era aceasta o interdicție clară? În timp ce noțiunea de „restricții cantitative" ar putea părea – relativ – clară, care era situația „măsurilor cu efect echivalent"? Comisia înțelesese caracterul nedeterminat al noțiunii și oferise un anumit ajutor semantic[27]. Or, în pofida oricărei incertitudini în cauză, Curtea a reținut că dispoziția avea efect direct[28].

Aceeași interpretare indulgentă a ceea ce însemna „clar" a fost aplicată curând unor dispoziții chiar mai extinse. În *Defrenne*[29], Curtea a analizat următoarea interdicție: „[f]iecare stat membru asigură aplicarea principiului egalității de remunerare între lucrătorii de sex masculin și cei de sex feminin, pentru aceeași muncă sau pentru o muncă de aceeași valoare"[30]. Constituia aceasta o interdicție clară a discriminării? În mod derutant, Curtea a reținut că dispoziția putea să aibă sau nu efect direct. În privința discriminării indirecte, Curtea a considerat interdicția nedeterminată, de vreme ce impunea „definirea unor criterii a căror punere în aplicare necesită adoptarea unor măsuri [europene] și naționale corespunzătoare"[31]. În schimb, în privința discriminării directe, interdicția avea efect direct[32].

Care este situația celei de-a doua părți a testului efectului direct? Când era o interdicție automată? Ar fi oare aceasta situația atunci când tratatele au recunoscut în

---

[26] Art. 34 TFUE.

[27] Directiva Comisiei din 22 decembrie 1969 în temeiul articolului 33 alineatul (7) privind eliminarea măsurilor cu efect echivalent cu cel al restricțiilor cantitative la import care nu sunt reglementate de alte dispoziții adoptate în temeiul Tratatului CEE, JO English Special Edition, 1970, p. 17 [Ediție specială, 02/vol. 1, p. 3; n.t.].

[28] Cauza 74/76, *Iannelli & Volpi SpA/Ditta Paolo Meroni*, ECR [1977], p. 557, pct. 13: „[...] interzicerea restricțiilor cantitative și a măsurilor cu efect echivalent prevăzută la articolul [34 TFUE] este imperativă, explicită și nu necesită, pentru punerea sa în aplicare, nicio intervenție ulterioară a statelor membre sau a instituțiilor [Uniunii]; [...] prin urmare, are un efect direct și creează, pentru particulari, drepturi pe care instanțele judecătorești trebuie să le protejeze [...]".

[29] Cauza 43/75, *Defrenne/Sabena*, ECR [1976], p. 455, pct. 19.

[30] Art. 157 alin. (1) TFUE.

[31] Cauza 43/75, *Defrenne/Sabena* (supra n. 29), pct. 19.

[32] *Ibidem*, pct. 24. Această interpretare generoasă a fost extinsă ulterior la interdicția încă mai largă a „oricărei discriminări pe motive de cetățenie"; a se vedea cauza C-85/96, *Martínez Sala/Freistaat Bayern*, ECR [1998], p. I-2691, pct. 63.

mod explicit necesitatea unei acțiuni legislative pozitive a Uniunii în vederea realizării unui obiectiv al Uniunii? De exemplu, capitolul din tratat privind dreptul de stabilire nu conține doar o interdicție adresată statelor membre la art. 49 TFUE[33], ci art. 50 dispune: „În vederea realizării libertății de stabilire cu privire la o activitate determinată, Parlamentul European și Consiliul, hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară și după consultarea Comitetului Economic și Social, decid prin intermediul directivelor". Nu ar însemna aceasta că libertatea de stabilire era condiționată de acțiunea legislativă? În *Reyners*[34], Curtea a respins acest argument. Chiar dacă sistemul general din cadrul capitolului privind libertatea de stabilire conținea un set de dispoziții care urmăreau realizarea liberei circulații prin legislație unională pozitivă[35], Curtea a declarat că dreptul european la stabilire din art. 49 TFUE avea efect direct. Iar Curtea nu a avut scrupule în a da efect direct interdicției generale privind „orice discriminare pe motive de cetățenie sau naționalitate" – chiar dacă art. 18 TFUE a solicitat în mod expres legiuitorului unional să adopte norme „în vederea interzicerii acestor discriminări"[36].

În sfârșit, care este situația celei de-a treia cerințe? Restricții *relative*, chiar dacă sunt clare, ar putea avea efect direct? Interdicția privind restricțiile cantitative la importuri, discutată anterior, face obiectul unui număr de excepții legitime, potrivit cărora „nu se opun interdicțiilor sau restricțiilor la import, la export sau de tranzit, justificate pe motive de morală publică, de ordine publică, de siguranță publică"[37]. Era atunci aceasta o interdicție care nu era „însoțită de nicio rezervă din partea statelor"? Curtea a reținut că aceasta era într-adevăr situația. Deși aceste derogări „acordă o importanță deosebită intereselor statelor membre, este necesar să se observe că acestea privesc cazuri excepționale, bine delimitate și nu se pretează niciunei interpretări extensive"[38]. Iar, de vreme ce aplicarea acestor excepții era „supus[ă] unui control jurisdicțional", dreptul unui stat membru de a le invoca nu împiedica interdicția generală „să confere particularilor drepturi pe care aceștia le pot invoca în justiție și pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze"[39].

Care este atunci testul pentru efectul direct al dispozițiilor tratatului în lumina acestor evoluții – destinse? Testul simplu este acesta: o dispoziție are efect direct

---

[33] Art. 49 TFUE dispune: „În conformitate cu dispozițiile care urmează, sunt interzise restricțiile privind libertatea de stabilire a resortisanților unui stat membru pe teritoriul altui stat membru. Această interdicție vizează și restricțiile privind înființarea de agenții, sucursale sau filiale de către resortisanții unui stat membru stabiliți pe teritoriul altui stat membru. Libertatea de stabilire presupune accesul la activități independente și exercitarea acestora, precum și constituirea și administrarea întreprinderilor și, în special, a societăților în înțelesul articolului 54 al doilea paragraf, în condițiile definite pentru resortisanții proprii de legislația țării de stabilire, sub rezerva dispozițiilor capitolului privind capitalurile".

[34] Cauza 2/74, *Reyners/statul belgian*, ECR [1974], p. 631. Pentru o discuție excelentă a acestei chestiuni, a se vedea: P. Craig, „Once Upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalisation of EEC Law", în *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 12, 1992, 453, la 463-470.

[35] Cauza 2/74, *Reyners* (supra n. 34), pct.32.

[36] Cauza 85/96, *Martínez Sala/Freistaat Bayern* (supra n. 32).

[37] Art. 36 TFUE.

[38] Cauza 13/68, *Salgoil/Ministerul Comerțului Exterior al Republicii Italiene*, ECR [1968], p. 453, la p. 463.

[39] Cauza 41/74, *van Duyn/Home Office*, ECR [1974], p. 1337, pct. 7.

atunci când este susceptibilă să fie aplicată de către o instanță națională. Important este că efectul direct nu depinde de împrejurarea ca o normă europeană să acorde un drept subiectiv[40], ci, din contră, dreptul subiectiv este un rezultat al unei norme care are efect direct[41]. Efectul direct înseamnă pur și simplu că o normă poate fi „invocată" în fața instanței și aplicată de ea. Iar aceasta este situația atunci când Curtea de Justiție afirmă aceasta! În prezent, aproape toate *interdicțiile* tratatului au efect direct – chiar și cele mai generale. Într-adevăr, în *Mangold*[42], Curtea a reținut că un principiu *general* de drept european – nescris și vag – putea avea efect direct. Ar trebui să aderăm la această evoluție? Ar trebui, întrucât efectul direct al unei norme juridice „trebuie considerat a fi condiția normală a oricărei norme de drept". Însăși contestarea efectului direct al dreptului european a fost o „boală a copilăriei" pentru tânăra ordine juridică europeană[43]. Iar, în prezent, această boală a copilăriei a fost vindecată – în mare măsură – cu excepția unui domeniu: politica externă și de securitate comună.

(b) Dimensiunile efectului direct: efectul direct vertical şi orizontal

Atunci când o dispoziție din tratat are efect direct, un particular poate invoca dreptul european într-o instanță (sau administrație) națională. Aceasta are loc, de regulă, împotriva statului. Această situație este denumită efect „vertical", în măsura în care statul este „deasupra" justițiabililor săi. Însă, în timp ce un particular se află într-o poziție de subordonare în raport cu autoritățile publice, el se află într-o poziție coordonată în raport cu alți particulari. Efectul juridic al unei norme între particulari este denumit astfel efect „orizontal". Iar, deși nu există nicio îndoială că dispoziții ale tratatului pot fi invocate într-o situație verticală, au existat anumite discuții privind efectele lor orizontale.

Ar trebui făcută o diferență în funcție de împrejurarea dacă dreptul european este invocat într-o acțiune împotriva administrației fiscale naționale sau într-un litigiu civil între doi particulari? Ar trebui oare admis ca tratatele să impună obligații asupra particularilor? În *van Gend en Loos*, Curtea a admis această posibilitate teoretică[44]. Și, într-adevăr, efectul orizontal al unor dispoziții din tratat nu a fost niciodată incert pentru Curte[45]. O bună ilustrare a efectului direct orizontal al unor dispoziții din tratat poate fi găsit în *Familiapress/Bauer*[46]. Cauza a privit interpretarea art. 34 TFUE care

[40] Pentru punctul de vedere contrar, a se vedea: K. Lenaerts și T. Corthaut, „Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law", EL Rev, vol, 31, 2006, 287, la 310: efectul direct este „tehnica care permite particularilor să invoce un drept subiectiv care există doar în ordinea juridică internă într-un instrument care provine din exteriorul acelei ordini, împotriva unui alt actor (de stat sau privat)".

[41] M. Ruffert, „Rights and Remedies in European Community Law: a Comparative View", CML Rev, vol. 34, 1997, 307, la 315.

[42] Pentru o discuție amplă privind această cauză, a se vedea secțiunea 3 lit. (b) pct. (ii) infra.

[43] P. Pescatore, „The Doctrine of „Direct Effect": an Infant Disease of Community Law", EL Rev, vol. 8, 1983, 155.

[44] Cauza 26/62, *van Gend en Loos* (supra n. 7), 12: „dreptul [european] nu creează numai obligații în sarcina particularilor [...]".

[45] Într-adevăr, efectul direct al art. 34 TFUE a fost anunțat într-o cauză „orizontală" între doi particulari; a se vedea cauza 74/76, *Iannelli & Volpi/Paolo Meroni* (supra n. 28).

[46] Cauza C-368/95, *Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH/Bauer Verlag*, ECR [1997], p. I-3689.

interzice restricţii nejustificate asupra liberei circulaţii a mărfurilor. Ea a apărut dintr-un litigiu *civil* în faţa Tribunalului comercial din Viena între Familiapress şi un concurent german [Bauer, n.t.]. Cel din urmă a fost acuzat de încălcarea Legii austriece privind concurenţa neloială prin publicarea unor jocuri de cuvinte încrucişate cu posibilitatea câştigării unor premii – tehnică de vânzări considerată neloială în temeiul legii austriece. Bauer s-a apărat în instanţa naţională invocând art. 34 TFUE – susţinând că dreptul european la liberă circulaţie, care avea efect direct, prevala asupra legii austriece. Iar Curtea de Justiţie a reţinut într-adevăr că o lege naţională care constituia o încălcare nejustificată asupra schimburilor trebuia lăsată neaplicată în acţiunea civilă.

Aspectul dată o interdicţie din tratat are efect direct orizontal trebuie distins totuşi de chestiunea dacă ea interzice şi acţiuni private. Cea din urmă nu este doar o chestiune privind *efectul* unei dispoziţii, ci vizează mai curând domeniul său de aplicare personal. Multe interdicţii din tratat sunt adresate – explicit sau implicit – statului[47]. Tratatele conţin, de asemenea, şi dispoziţii care sunt adresate în mod direct particularilor[48]. Este disputat aspectul dacă o dispoziţie din tratat vizează atât acţiuni publice, cât şi acţiuni private. Ar trebui oare ca principiul „remuneraţiei egale pentru muncă egală" sau regulile liberei circulaţii – ambele adresate explicit statelor membre – să se aplice *implicit* şi asociaţiilor private şi acţiunilor acestora? În caz afirmativ, aplicarea tratatului nu va impune doar obligaţii indirecte asupra particularilor (caz în care ei îşi pierd dreptul de a se întemeia pe o lege naţională care încalcă dreptul european); lor li se va interzice *în mod direct* să exercite o activitate. Curtea a confirmat – în principiu – că dispoziţii din tratat, deşi adresate statelor membre, ar putea viza acţiuni private[49]. Astfel, în *Defrenne*, Curtea a reţinut că interdicţia referitoare la discriminarea privind remunerarea între bărbaţi şi femei s-ar aplica de asemenea angajatorilor privaţi[50]. Iar, deşi condiţiile exacte rămân neclare[51], Curtea a confirmat şi reconfirmat includerea acţiunilor private în dispoziţiile privind libera circulaţie[52].

---

[47] De exemplu, art. 157 TFUE dispune (s.a.) că „[f]iecare *stat membru* asigură aplicarea principiului egalităţii de remunerare între lucrătorii de sex masculin şi cei de sex feminin, pentru aceeaşi muncă sau pentru o muncă de aceeaşi valoare"; iar art. 34 TFUE interzice restricţiile privind libera circulaţie a mărfurilor „între statele membre".

[48] Art. 101 TFUE interzice „orice acorduri între întreprinderi" care restrâng concurenţa în cadrul pieţei interne şi este adresat astfel particularilor.

[49] Cauza 36/74, *Walrave şi alţii/Association Union cycliste international şi alţii*, ECR [1974], p. 1405, pct. 19: „o limitare a interdicţiilor în cauză la acte ale autorităţii publice riscă să creeze inegalităţi cu privire la aplicarea lor".

[50] Cauza 43/75, *Defrenne* (supra n. 29), pct. 39: „[...] într-adevăr, deoarece articolul [157 TFUE] are un caracter imperativ, interdicţia discriminărilor între lucrătorii de sex masculin şi lucrătorii de sex feminin se impune nu doar acţiunii autorităţilor publice, ci se extinde în egală măsură asupra tuturor convenţiilor care au ca scop reglementarea în mod colectiv a muncii salariate, precum şi asupra contractelor între particulari".

[51] Curtea limitează în general această aplicare la norme „private" care urmăresc să reglementeze „într-un mod colectiv" (*ibidem*, pct. 17). Pentru jurisprudenţă mai recentă privind aplicarea regulilor liberei circulaţii particularilor, a se vedea: cauza C-415/93, *Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL/Jean-Marc Bosman*, ECR [1995], p. I-4921.

[52] Aceasta a fost confirmată pentru toate cele patru libertăţi fundamentale, cu excepţia posibilă a dispoziţiilor privind mărfurile. Cu privire în special la dispoziţiile privind libera circulaţie a mărfurilor, a se vedea: P. Oliver şi alţii, *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union* (Hart, 2010), capitolul 4, în special 67 şi urm.

Pentru a distinge relațiile logice între variile noțiuni constituționale ale aplicabilității directe, efectului direct – atât vertical („EDV"), cât și orizontal („EDO") – acțiuni ale particularilor, poate fi utilă figura 20.

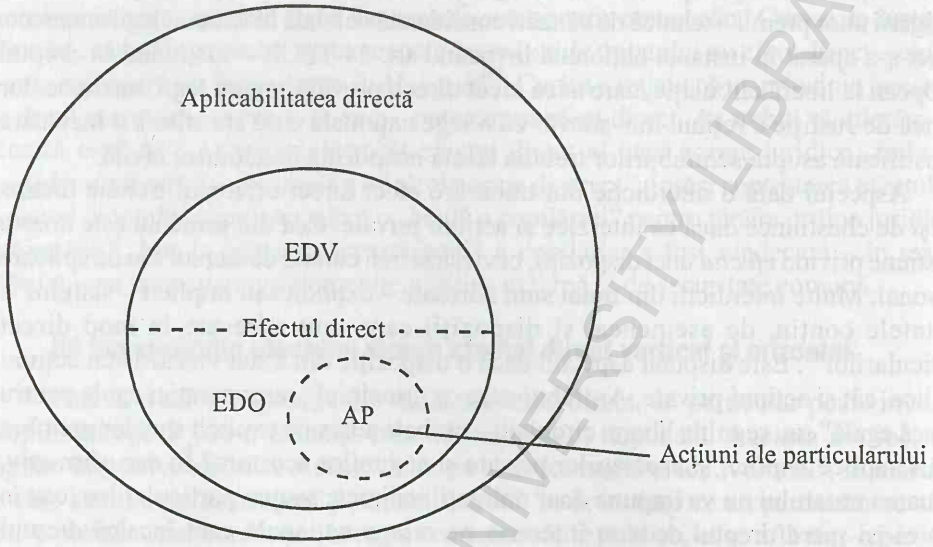

Figura 20. Aplicabilitatea directă, efectul direct și acțiunile particularului

2. Dreptul direct al Uniunii: regulamentele şi deciziile

Atunci când a fost creat dreptul Uniunii Europene, tratatele au avut în vedere două instrumente care erau direct aplicabile: regulamentele și deciziile. Un regulament ar fi un act cu aplicare directă și generală în toate statele membre. El a fost conceput ca act legislativ al Uniunii. În schimb, o decizie a fost consideră inițial ca instrument executiv al Uniunii. Ea s-ar aplica în mod direct celor cărora li se adresează[53]. Ambele instrumente au fost predestinate să aibă efecte directe, în sensul de a permite particularilor să le invoce în mod direct în fața instanțelor naționale. Cu toate acestea, efectele lor precise au rămas – parțial – disputate. Ar avea oare efect direct toate dispozițiile dintr-un regulament? Iar deciziile ar putea fi de aplicare generală?

(a) Regulamentele: instrumentul „legislativ"

„Regulamentul are aplicabilitate generală. Acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru"[54]. Această definiție impune patru lucruri. În primul rând, regulamentele trebuie să fie *general* aplicabile. În al doilea rând, ele trebuie să fie obligatorii *în întregime*. În al treilea rând, ele trebuie să *direct* aplicabile, iar aceasta – în al patrulea rând – în *toate* statele membre. Prezenta

[53] Versiunea inițială a art. 189 CEE dispunea: „Decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică".

[54] Art. 288 paragraful al doilea TFUE.

secțiune începe prin a cerceta prima și a patra dintre caracteristici. Ea analizează ulterior raportul dintre aplicabilitatea directă și chestiunea efectului direct[55].

(i) Aplicarea generală în toate statele membre

Regulamentele au fost concepute ca instrument al legislației (materiale)[56]. „Aplicarea generală" a lor a avut inițial intenția de a le distinge față de „aplicarea specifică" a deciziilor.

În *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiliul*[57], Curtea Europeană a definit aplicabilitatea „generală" în sensul că „se aplică [...] unor situații determinate în mod obiectiv și presupune efecte juridice în privința categoriilor de persoane avute în vedere într-o manieră generală și abstractă"; or, a admis că un regulament nu ar pierde caracterul său general „prin posibilitatea de a stabili cu mai multă sau mai puțină precizie numărul sau chiar identitatea subiectelor de drept cărora li se aplică la un moment dat, cât timp este evident că această măsură este aplicabilă în temeiul unei situații obiective de fapt sau de drept definită de act, în relație cu finalitatea acestuia din urmă"[58]. Caracteristica crucială a unui regulament – caracteristică care i-ar da un caracter „legislativ" – este astfel „caracterul deschis" al grupului de persoane căruia i se aplică. Atunci când grupul de persoane este „determinat în timp", actul nu ar constitui un regulament, ci un mănunchi de decizii individuale[59].

Ar trebui ca toate dispozițiile din cadrul unui regulament să îndeplinească testul aplicabilității generale? Curtea Europeană a clarificat că nu aceasta este situația. Nu toate dispozițiile unui regulament trebuie să aibă caracter general. Anumite dispoziții pot constitui într-adevăr decizii individuale, „fără a aduce atingere problemei de a ști dacă acest act considerat în ansamblul său poate fi calificat în mod corect drept regulament"[60]. Acest prag mai permisiv trebuia aplicat și domeniului de aplicare geografic a regulamentelor. Art. 288 TFUE ne spune că ele trebuie să fie aplicabile în toate statele membre. Curtea Europeană apreciază dintr-o totuși perspectivă abstractă aplicabilitatea geografică a unui regulament: în timp ce este valid din punct de vedere normativ în toate statele membre, aplicarea sa concretă poate fi restrânsă la un număr limitat de state[61].

---

[55] Vom analiza „al doilea" element în capitolul 10 – secțiunea 4 lit. (a) pct. (i), atunci când tratăm capacitatea de aplicare prioritară a regulamentului.

[56] Cauzele conexate 16-17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et de Légumes/ Consiliul*, ECR [1962], p. 471, pct. 2. Cu privire la domeniul de aplicare material a legislației, a se vedea: capitolul 5 – introducere.

[57] Cauza 6/68, *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH/Consiliul*, ECR [1968], p. 409

[58] *Ibidem*, la p. 415.

[59] Cauzele conexate 41-44/70, *International Fruit Company și alții/Comisia*, ECR [1971], p. 411, în special pct. 17.

[60] Cauzele conexate 16-17/62, *Confédération Nationale des Producteurs de Fruits et Légumes* (supra n. 56), pct. 2.

[61] Cauza 64/69, *Compagnie Française commerciale et financière/Comisia*, ECR [1970], p. 221.

(ii) Aplicarea directă şi efectul direct

Făcând direct aplicabile regulamentele, tratatele au recunoscut chiar de la începuturi o legătură monistă între acel act al Uniunii şi ordinile juridice naţionale. Regulamentele ar fi obligatorii în mod automat *în interiorul* statelor membre – caracteristică care le distingea faţă de dreptul internaţional obişnuit. Regulamentele constituiau astfel „*sursă imediată de drepturi şi de obligaţii* * pentru toţi cei cărora li se adresează, indiferent dacă este vorba de statele membre sau de particulari care sunt părţi în raporturi juridice reglementate de dreptul [european]"[62]. În 1958, aceasta era extraordinar: Uniunea primise puterea de a legifera în mod direct pentru toţi particularii din statele membre[63].

Ar implica aplicarea directă a regulamentelor efectul lor direct? Aplicabilitatea directă şi efectul direct sunt, precum am văzut anterior[64], noţiuni distincte. Cea dintâi se referă la validitatea *normativă* a regulamentelor în cadrul ordinii juridice naţionale. Aplicabilitatea directă înseamnă, într-adevăr, pur şi simplu, că, pentru ca dreptul european să aibă efecte în cadrul ordinilor juridice naţionale, nu este necesar niciun act naţional „de validare": „[...] aplicabilitatea directă a unui regulament înseamnă că intrarea în vigoare şi aplicarea acestuia cu privire la subiectele de drept se realizează fără nicio măsură de transpunere în dreptul naţional"[65]. Efectul direct, pe de altă parte, se referă la capacitatea unei norme de a se auto-executa. Aplicabilitatea directă face doar *posibil* efectul direct, însă cel dintâi nu îl va implica în mod automat pe cel din urmă. Aplicarea directă a regulamentelor „lasă deschisă întrebarea dacă o anumită dispoziţie a unui regulament are sau nu efect direct"[66]. Potrivit exprimării unui comentator timpuriu: „Multe prevederi din regulamente sunt de natură să aibă efecte directe şi pot fi invocate în instanţe. Alte dispoziţii, deşi au devenit parte a ordinii juridice interne drept consecinţă a aplicabilităţii directe a regulamentului, sunt obligatorii doar pentru autorităţile naţionale, fără a acorda particularilor dreptul de a se plânge în instanţe că autorităţile nu şi-au îndeplinit aceste obligaţii [unionale] obligatorii. Aceasta nu este în niciun fel o concluzie nerealistă. În fiecare stat membru, există destul drept care nu poate fi invocat în instanţe, deoarece aceste reguli nu au

* Textul în limba engleză are formularea: „direct source of rights and duties" (utilizată şi de R. Schütze aici), în timp ce textul în limba franceză utilizează „source immediate de droits et d' obligations"; la rândul său, textul în limba germană este „unmittelbare Quelle von Rechten und Pflichten", iar versiunea în limba italiană „fonte immediata di diritti e di obblighi"; am utilizat această formulare având în vedere atât traducerea hotărârii în limba română de pe pagina de internet a Curţii de Justiţie, cât şi de pe pagina de internet „ccvista" [n.t.].

[62] Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*, ECR [1978], p. 629, pct. 14-15 (s.a.).

[63] J.-V. Louis, *Les règlements de la Communauté économique européenne* (Presses universitaires des Bruxelles, 1969), la 16.

[64] A se vedea introducerea acestui capitol.

[65] Cauza 34/73, *Fratelli Variola Spa/Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECR [1973], p. 981, pct. 10

[66] P. Pescatore, *The Law of Integration: Emergence of a New Phenomenon in International Relations, Based on the Experience of the European Communities* (Sijthoff, 1974), 164.

fost concepute a acorda particularilor drepturi care pot fi valorificate sau întrucât ele sunt prea vagi sau incomplete pentru a admite aplicarea pe cale judecătorească"[67].

Efectul direct este astfel mai restrâns decât aplicabilitatea directă. Nu toate dispoziţiile unui regulament trebuie să aibă efect direct. Aceasta a fost recunoscută în mod explicit de Curte[68]. În [cauza] *Azienda Agricola Monte Arcosa*, Curtea a precizat astfel: „[...] deşi, în virtutea naturii însuşi a regulamentelor şi a funcţiei lor în sistemul izvoarelor de drept [european], dispoziţiile acelor regulamente au, în general, efect imediat în ordinile juridice naţionale, fără a fi necesar ca autorităţile naţionale să adopte măsuri de aplicare. [....] În fapt, având în vedere marja de apreciere de care dispun statele membre în privinţa punerii în aplicare a acelor dispoziţii, nu se poate considera că particularii pot obţine drepturi din aceste dispoziţii în absenţa unor măsuri de aplicare adoptate de statele membre"[69].

Puterea discreţionară legislativă lăsată la nivel naţional se va opune astfel ca dispoziţii din regulamente să aibă efect direct, „atunci când legiuitorul unui stat membru nu a adoptat dispoziţiile necesare pentru punerea lor în aplicare în ordinea sa juridică internă"[70]. Regulamentele impun frecvent în mod explicit adoptarea de măsuri de punere în aplicare[71]. Chiar dacă nu există nicio dispoziţie expresă, statele membre au însă o obligaţie generală de a pune în executare dispoziţiile care nu au efect direct din

---

[67] G. Winter, „Direct Applicability and Direct Effect. Two Distinct and Different concepts in Community Law", CML Rev, 1972, 425-438, la 436.

[68] A se vedea cauza 230/78, *SpA Eridania-Zuccherifici nazionali şi SpA Societa Italiana per l'Industria degli Zuccheri/ministrul agriculturii şi pădurilor, ministrul industriei, comerţului şi artizanatului şi SpA Zuccherifici Meridionali*, ECR [1979], p. 2749; cauza 137/80, *Comisia/Belgia*, ECR [1981], p. 653, şi cauza 72/85, *Comisia/Ţările de Jos*, ECR [1986], p. 1219.

[69] Cauza C-403/98, *Azienda Agricola Monte Arcosa Srl*, ECR [2001], p. I-103, pct. 26, 28.

[70] *Ibidem*, pct. 29.

[71] Art. 2 alin. (5) din Regulamentul nr. 797/85 şi art. 5 alin. (5) din Regulamentul nr. 2328/91 – în cauză în *Azienda Agricola Monte Arcosa Srl* (supra n. 69) – dispuneau, într-adevăr: „Statele membre definesc noţiunea „fermier cu titlu principal" în sensul prezentului regulament. Pentru persoanele fizice, această definiţie cuprinde cel puţin condiţia ca partea din venituri care provin dintr-o exploataţie agricolă să fie egală sau superioară 50% din venitul global al fermierului şi ca timpul de lucru consacrat activităţilor externe exploatării să fie inferior jumătăţii din timpul de lucru total al fermierului. Pentru persoane altele decât persoanele fizice, statele membre definesc această noţiune ţinând cont de criteriile indicate la paragraful anterior". Pentru o altă ilustrare a unei solicitări explicite de măsuri de punere în aplicare, a se vedea: Regulamentul (CE) nr. 318/2006 al Consiliului din 20 februarie 2006 privind organizarea comună a pieţelor în sectorul zahărului, JO L 58, 2006, p. 1 [Ediţie specială 03/vol. 70, p. 77; n.t.], art. 7 alin. (3): „În cazul alocării unei cote unei întreprinderi producătoare de zahăr care deţine mai multe unităţi de producţie, statele membre iau măsurile considerate necesare pentru a ţine seama în mod corespunzător de interesele producătorilor de sfeclă de zahăr şi de trestie de zahăr". Practica legislativă a atras critica teoretică: în cazul în care „legiuitorul [Uniunii] urmăreşte să impună legislaţie de punere în executare în contul statelor membre, ar fi mai clar pentru oricine interesat în aplicarea dreptului [european] dacă partea din regulament care impune în mod categoric legislaţie [de punere în executare] ar fi separată şi ar lua forma unei *directive*". (G. Gaja, P. Hay şi R.D. Rotunda, „Instruments for Legal Integration in the European Community – A Review", în M. Cappelletti, M. Seccombe şi J. Weiler (ed.), *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience* (de Gnyter, 1985), vol. I: „Methods, Tools and Institutions", 113-160, la 125 (s.a.)).

cadrul regulamentelor[72]. Or, dispoziţii fără efect direct ar putea avea totuşi efecte indirecte. Aceste efecte indirecte au fost discutate pe larg în contextul directivelor şi nu vor fi tratate aici. Este suficient să se afirme aici aplicarea de Curtea Europeană a doctrinelor constituţionale elaborate în contextul directivelor – precum principiul interpretării conforme – în privinţa dispoziţiilor din cadrul regulamentelor[73].

(b) Deciziile: instrumentul executiv

„Decizia este obligatorie în toate elementele sale. În cazul în care se indică destinatarii, decizia este obligatorie numai pentru aceştia"[74]. Cel mai bun mijloc de înţelegere a acestei definiţii este opunerea ei celei privind regulamentele. Asemenea regulamentului, decizia este obligatorie în întregime. Şi la fel ca regulamentul, ea este direct aplicabilă. Cu toate acestea, spre deosebire de regulament, decizia nu a fost concepută iniţial ca general aplicabilă[75]; or, cu timpul, practica constituţională europeană a dezvoltat o decizie fără destinatar precizat. Această evoluţie este recunoscută în prezent la art. 288 paragraful al patrulea TFUE care permite două tipuri de decizii: decizii aplicabile în mod precis destinatarilor şi decizii care sunt general aplicabile, deoarece ele nu sunt adresate cuiva anume.

(i) Decizii adresate în mod specific

Decizii care menţionează un destinatar sunt obligatorii doar pentru acea persoană. În funcţie de împrejurarea dacă destinatarul (destinatarii) sunt particulari sau state membre, dreptul european distinge între decizii individuale şi decizii adresate statului.

Deciziile individuale sunt asemănătoare actelor administrative naţionale. Ele sunt menite să execute o normă a Uniunii prin aplicarea ei într-o situaţie individuală. O bună ilustrare se poate găsi în contextul dreptului concurenţei, în care Comisia este

---

[72] Pentru o obligaţie implicită de a adopta măsuri de punere în executare, a se vedea: cauza C-177/95, *Ebony Maritime şi alţii/Prefetto della Provincia di Brindisi şi alţii*, ECR [1997], p. I-1111, pct. 35: „[...] potrivit unei jurisprudenţe constante, atunci când un regulament [unional] nu include nicio dispoziţie specifică care să prevadă o sancţiune pentru o încălcare sau trimite, în această privinţă, la dispoziţiile legislative, de reglementare şi administrative naţionale, articolul [4 alineatul (3) TUE] impune statelor membre să adopte toate măsurile necesare pentru a garanta aplicarea şi eficacitatea dreptului [european]. În acest sens, în timp ce păstrează alegerea sancţiunilor, statele membre trebuie să vegheze ca aceste încălcări ale dreptului [european] să fie sancţionate în condiţii de fond şi de procedură care sunt analoge celor aplicabile încălcărilor dreptului naţional cu aceeaşi natură şi cu o importanţă asemănătoare şi care, în orice caz, conferă sancţiunii un caracter efectiv, proporţional şi disuasiv".

[73] Cauza C-60/02, *procedură penală împotriva lui X*, ECR [2004], p. I-651, pct. 61-63, în special pct. 62 (s.a.): „Chiar dacă în cauza în discuţie în litigiul principal, regula [Uniunii] în discuţie este un regulament, care, prin însăşi natura sa, nu necesită măsuri naţionale de transpunere, iar nu o directivă, articolul 11 din Regulamentul nr. 3295/94 acordă statelor membre competenţa de a adopta sancţiuni pentru încălcările articolului 2 din acest regulament, ceea ce permite transpunerea în prezenta cauză a raţionamentului urmărit de Curte pentru directive".

[74] Art. 288 paragraful al patrulea TFUE.

[75] Vechea versiune a art. 189 CEE dispunea: „Decizia este obligatorie în toate elementele sale pentru destinatarii pe care îi indică".

împuternicită să interzică acorduri anticoncurențiale care afectează în mod negativ piața internă[76]. O decizie care este adresată unui particular este obligatorie doar pentru destinatar. Aceasta nu înseamnă totuși că ea nu are efecte *orizontale* asupra altor părți. Într-adevăr, ordinea juridică europeană recunoaște în mod explicit faptul că deciziile adresate unei persoane pot privi „direct și individual" pe altcineva[77]. Într-o astfel de situație, acest „terț" are dreptul de a ataca legalitatea acelei decizii[78].

Deciziile adresate statului constituie al doilea grup de decizii aplicabile în mod precis destinatarului (destinatarilor)[79]. Găsim încă o dată o bună ilustrare a acestui act al Uniunii în contextul dreptului concurenței. Uniunea este împuternicită aici să interzică ajutoare acordate de stat unor întreprinderi, ajutoare care amenință să denatureze concurența în cadrul pieței interne[80]. Care este efectul unei decizii adresate unui stat în ordinile juridice naționale? Obligarea statului membru (statelor membre) destinatar(e) poate acorda particularilor drepturi directe? Curtea a răspuns în sens afirmativ la această întrebare în [cauza] *Grad/Finanzamt Traunstein*[81]. Guvernul german a susținut că, spre deosebire de regulamente, deciziile adresate statului nu pot crea drepturi pentru particulari. Însă, răspunsul Curții Europene a mers în alt sens:

„[...] cu toate acestea, deși în temeiul dispozițiilor articolului [288] regulamentele sunt direct aplicabile și, prin urmare, prin natura lor, pot produce efecte directe, nu rezultă din aceasta că alte categorii de acte menționate la acest articol nu pot produce niciodată efecte similare; în special, dispoziția conform căreia deciziile sunt obligatorii în toate elementele lor pentru destinatar permite adresarea întrebării dacă obligația care decurge din decizie poate fi invocată numai de instituțiile [Uniunii] cu privire la acest destinatar sau, eventual, de orice persoană interesată de executarea acestei obligații [.]

[A]r fi incompatibil cu efectul coercitiv pe care articolul [288] îl atribuie deciziei, să se excludă, în principiu, posibilitatea ca persoanele în cauză să poată invoca obligația pe care acestea o impun; în special în cazurile în care autoritățile [unionale] ar fi obligat, printr-o decizie, un stat membru sau toate statele membre să adopte un anumit comportament, *efectul util* [efectivitatea] al unui asemenea act ar fi diminuat în cazul în care justițiabilii acestui stat ar fi împiedicați să se prevaleze de acesta în justiție, iar instanțele naționale ar fi împiedicate să o ia în considerare ca element al dreptului [european]; cu toate că efectele unei decizii pot să nu fie identice cu cele ale unei dispoziții conținute într-un regulament, această diferență nu exclude ca, eventual, rezultatul final, constând în dreptul, pentru justițiabili, de a se prevala de acestea în justiție, să fie același cu cel al unei dispoziții dintr-un regulament direct aplicabil"[82].

---

[76] Art. 101 TFUE.

[77] Art. 263 paragraful al patrulea TFUE: „Orice persoană fizică sau juridică poate formula, în condițiile prevăzute la primul și al doilea paragraf, o acțiune împotriva actelor al căror destinatar este sau care o privesc direct și individual, precum și împotriva actelor normative care o privesc direct și care nu presupun măsuri de executare".

[78] Pentru acest aspect, a se vedea capitolul 8 – secțiunea 1 lit. (c) supra.

[79] Pentru acest tip de decizie, a se vedea: U. Mager, „Die Staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform", în *Europarecht*, vol. 36, 2001, 661.

[80] Art. 107 TFUE.

[81] Cauza 9/70, *Grad/Finanzamt Traunstein*, ECR [1970], p. 825.

[82] *Ibidem*, pct. 5.

Decizii adresate statului ar putea crea în consecinţă drepturi pentru cetăţeni, particulari. În anumite împrejurări, ele ar putea avea efect direct. Care erau acele împrejurări? Curtea a insistat că efectul direct al unei dispoziţii depindea de „natura, economia şi termenii dispoziţiei în cauză"[83]. Şi, într-adevăr, dispoziţia în cauză era o interdicţie care era „necondiţionată şi suficient de clară şi precisă încât să poată produce efecte directe în relaţiile dintre statele membre şi justiţiabilii acestora"[84]. Acest test s-a apropiat – remarcabil de mult – de testul Curţii privind efectul direct pentru dispoziţii ale tratatului. Ar implica însă aceasta – asemenea dispoziţiilor tratatului – şi efectul lor direct orizontal? Deciziile adresate statului par a urma aici caracterul juridic al directivelor[85], care va fi discutat în secţiunea 3, infra.

(ii) Decizii fără destinatar explicit

Deşi nu sunt vizate în mod expres în tratatele iniţiale, în cadrul Uniunii Europene, deciziile fără destinatar explicit (deciziile *sui generis*) au devenit un fenomen constituţional răspândit[86]. Tratatul de la Lisabona le-a „regularizat" în prezent la art. 288 TFUE. Care este însă funcţia acestor decizii? În trecut, Uniunea a recurs la aceste decizii – în locul regulamentelor – pentru a avea un instrument care era direct aplicabil, însă care nu avea efect direct. Cele mai faimoase ilustrări ale acestei situaţii au fost vechile decizii privind comitologia discutate în capitolul 7[87].

3. Dreptul indirect al Uniunii: directivele

Al treilea instrument al Uniunii este cel mai misterios: directiva. Potrivit art. 288 paragraful al treilea TFUE, „[d]irectiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităţilor naţionale competenţa în ceea ce priveşte forma şi mijloacele".

Această formulare a sugerat două lucruri. În primul rând, directivele păreau a fi obligatorii *în privinţa* statelor – iar nu *în cadrul* statelor. În temeiul unei astfel de interpretări „dualiste", directivele nu ar fi avut validitate în ordinile juridice naţionale. Ele păreau a *nu* fi direct aplicabile şi era astfel necesar să fie „încorporate" sau „executate" prin legislaţie naţională. Acest punct de vedere dualist a subliniat faptul că statele membre erau ţinute doar în privinţa rezultatului care trebuia atins – obligaţia de rezultat fiind comună în dreptul internaţional clasic[88]. În al doilea rând, obligând

[83] *Ibidem*, pct. 6.

[84] *Ibidem*, pct. 9.

[85] A se vedea cauza C-80/06, *Carp/Ecorad*, Rep. 2007, p. I-4473, pct. 19 şi urm., în special pct. 21: „Conform articolului [288 TFUE], Decizia 1999/93 nu este, prin urmare, obligatorie decât pentru statele membre, care, în temeiul articolului 4, sunt singurii destinatari. În aceste condiţii, consideraţiile cu privire la directive care susţin jurisprudenţa amintită la punctul precedent sunt aplicabile, *mutatis mutandis*, în ceea ce priveşte posibilitatea de a invoca respectiva decizie împotriva unui particular".

[86] Pentru o analiză istorică şi sistematică, a se vedea lucrarea inovatoare a lui J. Bast, *Grundbegriffe der Handlungsformen der EU: entwickelt am Beschluss als praxisgenerierter Handlungsform des Unions- und Gemeinschaftsrechts* (Springer, 2006).

[87] Pentru aceste „decizii" *sui generis*, a se vedea: capitolul 7 – secţiunea 2 lit. (b) supra.

[88] Pentru această opinie, a se vedea L.-J. Constantinesco, *Das Recht der Europäischen Gemeinschaften* (Nomos, 1977), 614.

doar statul (statele) căruia (cărora) i (li) se adresează, directivele păreau a nu fi de aplicare *generală*. Aplicarea lor generală putea fi realizată într-adevăr doar indirect, *prin intermediul* legislației naționale care transforma conținutul european în formă națională. În consecință, directivele au fost descrise ca „legislație indirectă"[89].

Putea însă acest drept unional indirect să aibă efecte directe? Printr-o direcție curajoasă a jurisprudenței, Curtea a confirmat că – în anumite circumstanțe – directivele puteau avea efect direct și puteau abilita astfel particularii să obțină aplicarea drepturilor lor europene în instanțele naționale. Însă dacă aceasta era posibilă, nu ar deveni oare directivele instrumente ale dreptului unional direct, precum regulamentele? Răspunsul negativ la această întrebare va deveni mai clar în această a treia secțiune. Este suficient să se precizeze aici că testul pentru efectul direct al directivelor face obiectul a încă două limitări suplimentare – una temporală, alta normativă. Efectul direct ar apărea doar *după ce* un stat membru nu a „executat" în mod adecvat directiva și doar în legătură chiar cu autoritățile statului. Vom analiza condițiile și limitele efectului direct al directivelor, înainte de a explora efectele lor indirecte asupra dreptului național.

(a) Efectul direct şi directivele: condiţii şi limite

Faptul că directivele ar putea da naștere unor drepturi pe care particularii le-ar putea pretinde în instanțele naționale a fost acceptat în *van Duyn/Home Office*[90]. Cauza a privit o secretară olandeză, căreia îi fusese refuzată intrarea în Regatul Unit pe motivul că ea era membră a bisericii scientologice. Marea Britanie încercase să justifice această restrângere a liberei circulații a lucrătorilor prin trimitere la o derogare explicită care permitea astfel de restricții pe motive de ordine publică și de siguranță publică[91]. Într-un efort de armonizare a derogărilor naționale la libertatea de circulație, Uniunea adoptase totuși o directivă potrivit căreia „măsurile de ordine publică sau de siguranță publică trebuie să se întemeieze exclusiv pe conduita personală a individului împotriva căruia se dispun"[92]. Aceasta se opunea dispozițiilor naționale care limitau libera circulație pentru motive de ordin general, precum ar fi calitatea de membru într-o organizație indezirabilă. Din nefericire, Regatul Unit nu „pusese în aplicare" directiva în dreptul național. Putea invoca totuși în mod direct van Duyn directiva împotriva autorităților britanice? Curtea de Justiție a reținut că aceasta era posibil, accentuând distincția între aplicabilitatea directă și efectul direct: „având în vedere că, deși, în temeiul dispozițiilor articolului [288], regulamentele sunt direct aplicabile și, prin urmare, prin însăși natura lor, pot produce efecte directe, totuși nu rezultă din aceasta că alte categorii de acte menționate la acest articol nu pot produce niciodată efecte similare; [...] ar fi incompatibil cu efectul obligatoriu pe care articolul [288] îl atribuie

[89] P. Pescatore, „The Doctrine of „Direct Effect": an Infant Disease of Community Law", EL Rev, 1983, 155-77, la 177.

[90] Cauza 41/74, *van Duyn/Home Office*, ECR [1974], p. 1337.

[91] Art. 45 alin. (1) și (3) TFUE.

[92] Art. 3 alin. (1) din Directiva 64/221 a Consiliului din 25 februarie 1964 privind coordonarea măsurilor speciale referitoare la circulația și la ședera străinilor justificate din motive de ordine publică, de siguranță publică sau de sănătate publică, JO (English Special Edition): capitolul 1963-1964, p. 117.

directivei să se excludă, în principiu, posibilitatea ca obligaţia pe care aceasta o impune să fie invocată de persoanele interesate; [...] în special în cazurile în care autorităţile [unionale] ar fi obligat statele membre, printr-o directivă, să adopte o anumită conduită, efectul util al unui asemenea act ar fi prejudiciat dacă justiţiabilii ar fi împiedicaţi să se prevaleze de acesta în justiţie, iar instanţele naţionale ar fi împiedicate să o ia în considerare, ca element al dreptului [european]; [...] articolul [267], care permite instanţelor naţionale să sesizeze Curtea cu privire la validitatea şi interpretarea tuturor actelor instituţiilor, fără nicio deosebire, implică, de altfel, faptul că aceste acte pot fi invocate de justiţiabili în faţa instanţelor respective"[93]. Curtea a subliniat – în mod corect – distincţia dintre aplicabilitatea directă şi efectul direct, deşi a definit – în mod eronat – raportul dintre aceste două noţiuni pentru a-şi justifica concluzia. Pentru a da la o parte argumentul textual că regulamentele sunt direct aplicabile, în timp ce directivele nu sunt astfel, ea a făcut aluzie în mod greşit la ideea că era posibil efectul direct fără aplicarea directă[94]. Iar efectul direct al directivelor a fost justificat atunci prin trei argumente distincte. În primul rând, excluderea efectului direct ar fi incompatibilă cu „efectul obligatoriu" al directivelor. În al doilea rând, „efectul util" al acestora ar fi slăbit în cazul în care particularii nu le-ar putea invoca în instanţele naţionale. În al treilea rând, de vreme ce procedura trimiterii preliminare nu excludea directivele, cele din urmă trebuie să poată fi invocate în instanţele naţionale.

Care a fost valoarea constituţională a acestor argumente? Primul argument are dibăcie: faptul că o directivă nu este obligatorie în *dreptul naţional* nu este „incompatibil" cu efectul său obligatoriu în temeiul *dreptului internaţional*. Al doilea argument este puternic, însă nu are caracter juridic: sporirea efectului util al unei norme prin acordarea unui caracter obligatoriu este un argument politic. În sfârşit, al treilea argument ridică doar întrebarea: deşi este adevărat că procedura trimiterii preliminare se referă în mod generic la toate „actele instituţiilor", s-ar putea susţine că doar acele acte care au efect direct pot fi supuse trimiterilor. Decizia în *van Duyn* a fost corectă, însă din nefericire nu a fost motivată.

Absenţa unui argument *juridic* convingător pentru justificarea efectului direct al directivelor a determinat curând Curtea să propună un al patrulea argument. „[U]n stat membru care nu a adoptat în termenul stabilit măsurile de punere în aplicare impuse de directivă nu poate invoca împotriva particularilor propria neîndeplinire a obligaţiilor conţinute de această directivă"[95]. Acest al patrulea motiv a devenit cunoscut ca „argumentul „efectului sancţionator" [*]" – care îşi recunoaşte sursa intelectuală în

[93] Cauza 41/74, *van Duyn* (supra n. 90), pct. 12.

[94] Potrivit cuvintelui lui J. Steiner: „Cum poate fi invocată o lege de particulari într-un stat membru, dacă ea nu este considerată încorporată în acel stat?" (J. Steiner, „Direct Applicability in EEC Law – A Chameleon Concept", în *Law Quarterly Review*, vol. 98, 1982, 229-248, la 234). Efectul direct al unei directive presupune aplicarea sa directă. Şi, într-adevăr, odată cu *van Gend en Loos*, toate directivele trebuie considerate a fi direct aplicabile (a se vedea S. Prechal, *Directives in EC Law* (Oxford University Press, 2005), 92, la 229. Pentru aceeaşi concluzie, a se vedea şi: C. Timmermans, „Community Directives Revisited", YEL, vol. 17, 1997, 1-28, la 11-12.).

[95] Cauza 148/78, *Ratti*, ECR [1979], p. 1629, pct. 22.

[*] „Estoppel"; interdicţia invocării propriei culpe/a neîndeplinirii propriilor obligaţii [n.t.].

dreptul englez „*equity*". Un stat membru care nu își execută obligațiile sale europene este „decăzut" din posibilitatea de a invoca în apărarea sa acea neîndeplinire, iar particularii sunt abilitați în consecință – și în mod colateral – să se întemeieze pe directivă împotriva statului. Spre deosebire de cele trei argumente inițiale, acest al patrulea argument este centrat asupra statului. El situează justificarea efectului direct al directivelor nu în natura instrumentului însuși, ci în conduita statului.

Această justificare (comportamentală) ar conduce la două limitări importante privind efectul direct al directivelor. Chiar dacă dispozițiile dintr-o directivă sunt „necondiționate și suficient de precise", „*persoanele de drept privat* sunt îndreptățite să le invoce *împotriva statului*, fie în cazul în care acesta nu transpune, *în termenul prevăzut*, directiva în dreptul național, *fie în cazul în care o transpune incorect*"[96]. Acest test al efectului direct pentru directive era așadar diferit față de cel pentru dreptul ordinar al Uniunii, de vreme ce adăuga o limitare temporală și una normativă. *Temporal*, efectul direct al directivelor ar putea apărea doar ulterior ce a avut loc netranspunerea directivei de acel stat. Astfel, anterior încheierii termenului de transpunere acordat statelor membre, nu ar putea avea loc niciun efect direct. Și chiar atunci când a fost îndeplinită această condiție temporală, efectul direct ar putea funcționa doar împotriva statului. Această limitare *normativă* privind efectul direct al directivelor a devenit celebră drept „regula excluderii efectului direct orizontal".

(i) Regula excluderii efectului direct orizontal

Jurisprudența Curții din anii 1970 a extins efectul direct al dreptului Uniunii la directive. Un particular ar putea invoca drepturile sale europene împotriva unui stat care nu a transpus-o în dreptul intern. Această situație a fost una referitoare la efectul direct „vertical". Un particular ar putea invoca oare o directivă împotriva unui alt particular? Acest efect direct „orizontal" exista pentru dreptul direct al Uniunii; or, trebuia el extins la directive? Celebrul răspuns al Curții este un hotărât „nu": directivele nu puteau avea efecte directe orizontale.

„Regula excluderii efectului direct orizontal" a fost exprimată pentru întâia oară în [cauza] *Marshall*[97]. Curtea și-a întemeiat concluzia sa negativă pe un argument de text: „[...] conform articolului [288 TFUE], caracterul obligatoriu al unei directive pe care este bazată posibilitatea de a o invoca în fața unei instanțe naționale nu există decât în ceea ce privește „orice stat membru destinatar". Prin urmare, o directivă nu poate să genereze ea însăși obligații pentru o persoană de drept privat, iar o dispoziție a unei directive nu poate, prin urmare, să fie invocată ca atare împotriva unei astfel de persoane"[98].

Absența efectului direct orizontal a fost confirmată în [cauza] *Dori*[99]. O societate de drept privat a abordat-o pe dna Dori pentru un curs de limba engleză prin

[96] Cauza 80/86, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR [1987], p. 3969, pct. 7 (s.a.).

[97] Cauza 152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1986], p. 723.

[98] *Ibidem*, pct. 48.

[99] Cauza C-91/92, *Faccini Dori/Recreb*, ECR [1994], p. I-3325.

corespondență. Contractul a fost încheiat în aglomerata gară centrală din Milano. Câteva zile mai târziu, ea s-a răzgândit și a încercat să anuleze contractul. Prin Directiva europeană privind protecția consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spațiilor comerciale[100] fusese precizat un drept de reziliere, însă Italia nu transpusese directiva în dreptul național. Putea totuși un particular invoca în mod direct o directivă netranspusă împotriva unui alt particular? Curtea a fost fermă: „[...] astfel precum rezultă din hotărârea [...] *Marshall* [...], jurisprudența privind posibilitatea invocării directivelor împotriva entităților statale este întemeiată pe caracterul obligatoriu pe care articolul [288] îl recunoaște directivei, caracter obligatoriu care nu există decât cu privire la „oricare stat membru destinatar". Această jurisprudență urmărește să evite ca „un stat să poată obține avantaje de pe urma încălcării dreptului [european]". [...] Extinderea acestei jurisprudențe la domeniul raporturilor dintre particulari ar însemna să se recunoască [Uniunii] competența de a edicta obligații în sarcina particularilor cu efect imediat, deși [Uniunea] are această posibilitate numai în cazurile în care i s-a atribuit competența de a adopta regulamente. Prin urmare, în absența unor măsuri de transpunere a directivei în termenele stabilite, consumatorii nu se pot întemeia, împotriva comercianților cu care au încheiat un contract, pe dreptul de renunțare prevăzut chiar de directivă și nu pot invoca acest drept în fața unei instanțe naționale"[101].

Această respingere a efectului direct al directivelor în situații orizontale a fost întemeiat pe trei argumente[102]. În primul rând, un argument de text: o directivă este obligatorie în legătură cu fiecare stat membru destinatar. Nu utilizase însă Curtea chiar același argument pentru a stabili la începuturi efectul direct al directivelor? În al doilea rând, argumentul „efectului sancționator": efectul direct pentru directive există în vederea împiedicării unui stat să obțină un avantaj din propria nerespectare a dreptului european. Iar, de vreme ce particularii nu erau responsabili pentru netranspunerea unei directive, efectul direct nu putea fi extins la ei. În al treilea rând, un argument sistematic: dacă era acordat directivelor un efect direct orizontal, ar dispărea distincția dintre directive și regulamente. Acesta era un argument slab, caracterul distinct al directivei putând fi conservat în moduri diferite[103]. În vederea sprijinirii raționamentului său, Curtea a adăugat, în jurisprudența ulterioară, un al patrulea argument: securitatea juridică[104]. De vreme ce directivele nu erau publicate,

[100] Directiva 85/577/CEE a Consiliului din 20 decembrie 1985 privind protecția consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spațiilor comerciale (JO L 372, 1985, p. 31 [Ediție specială, 15/vol. 1, p. 188, n.t.]).

[101] Cauza C-91/92, *Dori* (supra n. 99), pct. 22-25.

[102] Curtea a renunțat tăcut la „argumentul efectului util", de vreme ce ar fi acționat înspre concluzia contrară.

[103] Cu privire la acest aspect, a se vedea: R. Schütze, „The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and Federal Division of Powers", YEL, vol. 25, 2006, 91.

[104] A se vedea cauza C-201/02, *The Queen/Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, ex parte Wells*, ECR [2004], p. I-723, pct. 56: „principiul securității juridice se opune ca directivele să creeze obligații pentru particulari".

ele nu trebuie să impună obligaţii asupra acelora cărora nu li se adresează. Acest argument şi-a pierdut din tărie[105], însă continuă să fie foarte influent în prezent.

Toate aceste argumente pot fi criticate[106]. Curtea de Justiţie a rămas însă la concluzia sa: directivele nu pot impune *în mod direct* obligaţii asupra particularilor. Ele nu au efect direct orizontal. Această regulă constituţională de drept european a fost restricţionată totuşi de o limitare şi de o excepţie.

(ii) Limitarea de la regulă: definiţia largă a (acţiunilor) statului

O cale de minimizare a regulii excluderii efectului direct orizontal este maximizarea efectului direct vertical al directivelor. Curtea a procedat astfel acordând definiţii extrem de extinse pentru ceea ce constituie „statul" şi pentru ceea ce reprezintă „acţiunile publice".

Care autorităţi publice reprezintă „statul"? O definiţie minimală restricţionează noţiunea de organe centrale ale statului. Întrucât ele nu au transpus directiva, argumentul efectului sancţionator le-a sugerat să fie ţinute vertical de directivă. Or, Curtea nu a admis niciodată această consecinţă şi a adresat la o definiţie maximală a statului. Ea a reţinut astfel că, în privinţa obligaţiilor care produc efect direct, „*toate autorităţile statului membru* sunt obligate"; iar aceasta includea „toate organele administraţiei, inclusiv autorităţile descentralizate, precum comunele"[107], chiar autorităţi „independente din punct de vedere constituţional"[108].

Cea mai bună formulare a acestei abordări maximaliste a fost acordată în *Foster*[109]. Era „British Gas Corporation" – persoană juridică instituită prin lege, responsabilă de dezvoltarea şi întreţinerea unui sistem de aprovizionare cu gaz – parte a „statului" britanic? Curtea a reţinut că aceasta era situaţia. Efectul direct vertical s-ar aplica oricărui organism „indiferent de forma juridică a acestuia, care a fost abilitat, în temeiul unui act emis de stat, *să îndeplinească, sub controlul acesteia din urmă, un serviciu de interes public şi care dispune, în acest sens, de speciale puteri foarte mari* în raport cu normele aplicabile în relaţiile dintre particulari"[110]. Această definiţie largă a statului include în consecinţă organisme *private* abilitate cu misiuni *publice*.

Această definiţie funcţională a statului a sugerat totuşi că ar fi include doar „acte publice", şi anume: acte adoptate în exercitarea unei misiuni publice. Or, există situaţii în care statul acţionează orizontal, precum un particular: el ar putea încheia contracte private şi ar putea angaja personal. Ar fi oare vizate aceste „acţiuni private"

---

[105] În prezent, publicarea directivelor este impusă, în principiu, prin art. 297 TFUE.

[106] Pentru o prezentare excelentă a principalelor argumente, a se vedea: P. Craig, „The Legal Effect of Directives: Policy, Rules and Exceptions", EL Rev, vol. 34, 2009, 349. De ce însă profesorul Craig se concentrează asupra primului şi al celui de-al patrulea argument, în loc să acorde o atenţie mai mare celei mai puternice justificări a Curţii sub forma celui de-al doilea argument?

[107] Cauza 103/88, *Costanzo SpA/Comune di Milano*, ECR [1989], p. 1839, pct. 31 (s.a.).

[108] Cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, ECR [1986], p. 1651, pct. 49.

[109] Cauza C-188/89, *Foster şi alţii/British Gas*, ECR [1990], p. I-3313.

[110] *Ibidem*, pct. 20 (s.a.). Pentru o confirmare recentă a acelui test, a se vedea: cauza C-180/04, *Vassallo/Azienda Ospedaliera Ospedale San Martino di Genova şi alţii*, ECR [2006], p. I-7251, pct. 26.

de doctrina efectului direct vertical? În *Marshall*, reclamantul a susţinut că Regatul Unit nu transpusese în mod adecvat Directiva privind egalitatea de tratament. Putea însă invoca un *angajat* al South-West Hampshire Area Health Authority efectul direct al unei directive împotriva acestei autorităţi de stat în această situaţie *orizontală*? Guvernul britanic a susţinut că efectul direct s-ar aplica doar împotriva unui stat membru *în calitate* de autoritate publică, iar nu împotriva unui stat membru *în calitate* de angajator. „[S]tatul nu se distinge în niciun fel de un angajator privat"; „nu ar fi justificat să fie privilegiaţi angajaţii statului în raport cu angajaţii unei persoane private"[111]. Acesta este un argument excelent, însă Curtea l-a respins. Potrivit Curţii, un particular s-ar putea întemeia pe o directivă împotriva statului, „indiferent de calitatea în care acţionează acesta din urmă, angajator sau autoritate publică"[112].

Efectul direct vertical s-ar aplica astfel nu doar *particularilor* care exercită misiuni publice, ci şi autorităţilor publice angajate în *activităţi* private[113]. Această extindere dublă a doctrinei efectului direct vertical poate fi criticată pentru tratarea asemănătoare a unor situaţii diferite, întrucât creează o limitare discriminatorie a regulii privind excluderea efectului direct orizontal.

(iii) Excepţia de la regulă: efectul direct orizontal incidental

În cele două situaţii anterioare, Curtea a respectat regula potrivit căreia directivele nu puteau avea efecte orizontale directe, însă a limitat domeniul de aplicare a regulii. Or, în anumite cazuri, Curtea a constatat că o directivă afecta *în mod direct* relaţiile orizontale între particulari. Acest efect orizontal „incidental" al directivelor trebuie considerat ca *excepţie* de la regulă, în pofida unui anumit efort scolastic în direcţie contrară[114]. Situaţiile privind efectul direct orizontal incidental *încalcă* regula potrivit căreia directivele nu pot impune în mod direct obligaţii particularilor. Cele două „incidente" responsabile în principal pentru doctrina efectelor directe orizontale incidentale sunt [cauzele] *CIA Security* şi *Unilever Italia*.

În *CIA Security/Signalson şi Securitel*[115], Curtea a tratat un litigiu între trei concurenţi belgieni care aveau ca obiect de activitate producerea şi vânzarea de sisteme

---

[111] Cauza 152/84, *Marshall* (supra n. 97), pct. 43.

[112] *Ibidem*, pct. 49.

[113] *Ibidem*, pct. 51: „[...] argumentul invocat de Regatul Unit, conform căruia posibilitatea de a invoca dispoziţiile din directivă împotriva pârâtei în calitatea acesteia de instituţie de stat ar avea drept consecinţă o distincţie arbitrară şi injustă între drepturile angajaţilor statului şi cele ale angajaţilor din sectorul privat, acesta nu poate justifica o apreciere diferită. În fapt, o astfel de distincţie poate fi evitată uşor dacă statul membru interesat a transpus în mod corect directiva în dreptul naţional".

[114] Acest fenomen a fost menţionat drept efectul orizontal „incidental" al directivelor (P. Craig şi G. de Búrca, *EU Law* (Oxford University Press, 2011), 207 şi urm.; „efecte secundare orizontale ale efectului direct" (S. Prechal, *Directives in EC Law* (supra n. 94), 261-270); şi drept efect vertical „deghizat" al directivelor (M. Dougan, „The „Disguised" Vertical Direct Effect of Directives", în *Cambridge Law Journal*, vol. 59, 2000, 586-612). Categoriile argumentative care au fost elaborate pentru a justifica situaţia în care o directivă poate afecta sau nu în mod contrar un particular au degenerat într-o „formă de sofisticare care nu oferă nicio explicaţie convingătoare pentru direcţiile jurisprudenţei aparent contradictorii" (Craig şi de Búrca, *ibidem*, la 226).

[115] Cauza C-194/94, *CIA Security/Signalson şi Securitel*, ECR [1996], p. I-2201.

de securitate. CIA Security a sesizat o instanță comercială pentru ca respectiva să dispună obligarea Signalson și Securitel să înceteze calomnierea ei. Pârâții au susținut că sistemul antiefracție al reclamantei nu îndeplinea standardele belgiene în materie de sisteme de securitate. Situația era într-adevăr aceasta, însă chiar legislația belgiană încălcase o cerință de notificare europeană stabilită prin Directiva 83/189. Însă, întrucât norma europeană se afla într-o directivă, această încălcare nu ar fi putut fi invocată – teoretic – într-un litigiu orizontal între particulari. Sau putea? Curtea a respins implicit regula excluderii efectului direct orizontal, reținând că cerința de notificare era „necondiționată și suficient de precisă" și constatând că „*[e]ficiența acestui control [unional] va fi mai mare în măsura în care directiva este interpretată în sensul că neîndeplinirea obligației de notificare constituie un viciu de procedură substanțial care determină inaplicabilitatea reglementărilor tehnice în cauză în privința particularilor*"[116]. CIA Security putea invoca astfel directiva împotriva concurenților săi privați. Iar instanța națională are „obligația de a refuza aplicarea unei reglementări tehnice naționale care nu a fost notificată conform directivei"[117]. Ce altceva era aceasta dacă nu un efect direct orizontal?

Curtea a confirmat decizia în [cauza] *Unilever Italia/Central Food*[118]. Unilever a efectuat o livrare de ulei de măsline către Central Food, respectivul ulei de măsline nefiind conform legislației italiene în materie de etichetare, iar Central Food a refuzat să achite suma datorată în temeiul contractului de vânzare încheiat între cele două societăți. Unilever a sesizat instanța judecătorească, susținând că legislația italiană – precum în [cauza] *CIA Security* – încălca Directiva 83/189. Curtea Europeană de Justiție a fost sesizată pe cale preliminară, iar guvernele italian și danez au intervenit. Ambele guverne au protestat: „rezult[a] din jurisprudența constantă a Curții că o directivă nu poate să genereze ea însăși obligații pentru particulari și nu poate, prin urmare, să fie invocată ca atare împotriva acesteia"[119]. Însă răspunsul – straniu – al Curții a fost acesta: „Deși este adevărat că, astfel precum au observat guvernele italian și danez, o directivă nu poate prin ea însăși să creeze obligații în sarcina unui particular și, prin urmare, nu poate să fie invocată ca atare împotriva acesteia [...], această jurisprudență nu se aplică într-o situație în care nerespectarea articolului 8 sau a articolului 9 din Directiva 83/189, *care constituie un viciu de procedură important*, generează inaplicabilitatea normei tehnice adoptate prin nerespectarea unuia dintre aceste articole. Într-o asemenea situație și contrar cazului de netranspunere a directivelor care sunt reglementate de jurisprudența evocată de cele două guverne, Directiva 83/189 nu definește în niciun fel conținutul material al normei de drept pe baza căreia instanța națională trebuie să soluționeze litigiul cu care a fost sesizată. Aceasta nu creează nici drepturi și nici obligații pentru particulari"[120].

[116] *Ibidem*, pct. 48 (s.a.).
[117] *Ibidem*, pct. 55.
[118] Cauza C-443/98, *Unilever Italia/Central Food*, ECR [2000], p. I-7535.
[119] *Ibidem*, pct. 35.
[120] *Ibidem*, pct. 50-51 (s.a.).

Ce înseamnă aceasta? Un „efect procedural substanțial" ar putea conduce la efectul direct orizontal al directivei? Și o directivă poate „neutraliza" legislația națională fără să aducă atingere drepturilor și obligațiilor particularilor? Să rămânem la faptele necontestate. În ambele cazuri, instanței naționale i s-a cerut să lase neaplicată legislația națională într-o acțiune civilă între *particulari*. CIA Security și Unilever Italia nu au „dobândit" un drept din directivă pentru a obține neaplicarea legislației naționale? Iar Signalson și Central Food nu au „pierdut" dreptul de a obține aplicarea dreptului național? Pare imposibil să se nege că directiva afecta în mod direct drepturile și obligațiile particularilor. Ea a impus pârâților o obligație de a accepta renunțarea la drepturile lor naționale. Curtea *a* creat astfel o excepție de la principiul conform căruia o directivă care are efect direct „nu se poate aplica ca atare în cadrul unui litigiu care opune numai persoane particulare"[121]. Cu toate acestea, excepția de la regula excluderii efectului direct orizontal a rămas o excepție. Chiar și așa însă, există argumente – puternice – pentru abandonarea completă de Curte a regulii sale constituționale[122]. Iar, precum vom vedea mai jos, întreaga dezbatere aferentă directivelor ar putea fi pur și simplu consecința unei anumite confuzii lingvistice[123].

(b) Efecte indirecte prin dreptul (primar) european şi prin dreptul naţional

(i) Doctrina interpretării conforme a dreptului naţional

Normele pot avea efecte directe și efecte indirecte. O dispoziție din cadrul unei directive care nu are efect direct poate avea încă anumite efecte indirecte în ordinile juridice naționale. Lipsa efectului direct înseamnă exact aceasta: directiva nu poate fi invocată în sine – adică *în mod direct*. Directiva poate avea totuși efecte indirecte privind interpretarea dreptului național. Curtea Europeană a creat o obligație generală în contul instanțelor judecătorești naționale (și asupra organelor administrative[124]) pentru a interpreta dreptul național în măsura posibilului în lumina întregului drept european. Doctrina interpretării conforme a primit o definiție elaborată în *von Colson*: „[...] obligația statelor membre, care rezultă dintr-o directivă, de a atinge rezultatul prevăzut de aceasta, precum și îndatorirea statelor menționate, în temeiul articolului [4 alineatul (3) TUE], de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea acestei obligații, se impun tuturor autorităților statelor membre, inclusiv autorităților jurisdicționale, în cadrul competențelor acestora. Rezultă de aici că, prin aplicarea dreptului național și în special a dispozițiilor unei legi naționale

[121] Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer și alții/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut*, ECR [2004], p. I-8835, pct. 109.

[122] A se vedea concluziile avocatului general Jacobs în cauza C-316/93, *Vaneetveld/Le Foyer*, ECR [1994], p. I-763, pct. 31: „s-ar putea consolida în sfârșit securitatea juridică, iar sistemul ar putea dobândi coerență, în cazul în care dispozițiile unei directive ar fi ținute, atunci când este caz, a fi susceptibile de a fi invocate împotriva particularilor."; precum și: Craig, „Legal Effect of Directives" (supra n. 106), 390: „Justificările privind regula centrală potrivit căreia directivele nu au efect direct orizontal întemeiate pe textul tratatului, securitate juridică și împărțirea între regulamente și directive sunt neconvingătoare".

[123] Cu privire la acest aspect, a se vedea: concluziile capitolului de față.

[124] Cauza C-218/01, *Henkel/Deutsches Patent- und Markenamt*, ECR [2004], p. I-1725.

special adoptate în vederea aplicării [unei] [d]irective[...], instanţa naţională este obligată să interpreteze dreptul său naţional în lumina textului şi a finalităţii directivei, în vederea obţinerii rezultatului prevăzut la articolul [288] al treilea paragraf"[125].

Obligaţia de interpretare conformă este o obligaţie de atingere a rezultatului prin mijloace indirecte. Atunci când o directivă nu este suficient de precisă, ea este adresată – teoretic – legiuitorului naţional. Obligaţia acestuia din urmă este de a „concretiza" conţinutul nedeterminat al directivei potrivit propriilor păreri naţionale. Însă atunci când legiuitorul nu a procedat astfel, sarcina este transferată parţial sistemului judiciar naţional. Ulterior expirării termenului de transpunere[126], instanţelor naţionale le revine o obligaţie de a „transpune" directiva pe cale judecătorească printr-o interpretare „europeană" a dreptului naţional. Această obligaţie de interpretare conformă se aplică „indiferent dacă este vorba despre dispoziţii [naţionale] adoptate *anterior sau ulterior directivei*"[127]. Obligaţia de interpretare a dreptului naţional, în măsura posibilului, în lumina dreptului european s-ar extinde astfel la întregul drept naţional – indiferent dacă acesta din urmă a urmărit să transpună directiva. Atunci când dreptul intern a fost adoptat în mod precis pentru a transpune directiva, instanţele naţionale trebuie să opereze totuşi cu prezumţia că „statul membru, după ce a utilizat marja de apreciere de care beneficiază în temeiul acestei dispoziţii, a avut intenţia să îşi îndeplinească pe deplin obligaţiile care decurg din directiva în cauză"[128].

Obligaţia de interpretare conformă poate conduce la o executare *indirectă* a unei directive. Ea poate impune *indirect* noi obligaţii – atât vertical, cât şi orizontal. O ilustrare a efectului *indirect* orizontal al directivelor poate fi observată în *Webb*[129]. Cauza a avut ca obiect o acţiune a dnei Webb împotriva angajatorului său. Cel din urmă a angajat-o pe reclamantă pentru a înlocui o lucrătoare gravidă în cursul concediului său de maternitate. Două săptămâni ulterior începerii lucrului, dna Webb a descoperit că şi ea era gravidă, iar pe acest motiv a fost concediată. Ea a sesizat Industrial Tribunal (tribunalul de muncă) invocând o discriminare pe motiv de sex. Industrial Tribunal a respins aceasta pe motiv că justificarea pentru concedierea sa nu

[125] Cauza 14/83, *von Colson şi Elisabeth Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, ECR [1984], p. 1891, pct. 26. Întrucât acest considerent a fost atât de important în definirea obligaţiei de interpretare conformă, el este menţionat uneori ca „principiul von Colson".

[126] Autorităţilor naţionale nu li se impune să interpreteze dreptul lor naţional în lumina dreptului Uniunii înaintea expirării termenului pentru transpunere. Ulterior cauzei C-212/04, *Adeneler şi alţii/ Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECR [2006], p. I-6057, nu mai există loc pentru speculaţii în această privinţă: „[...] în cazul transpunerii tardive a unei obligaţii, obligaţia generală care revine instanţelor naţionale de a interpreta dreptul intern într-un mod conform directivei nu există decât cu începere de la expirarea termenului de transpunere a acesteia" (*ibidem*, pct. 115). Cu toate acestea, odată ce o directivă a fost adoptată, unui stat membru îi revine o obligaţie constituţională imediată de a se „abţin[e] să adopte dispoziţii care ar putea compromite grav rezultatul prevăzut de directivă"; a se vedea cauza C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL/Région Wallonne*, ECR [1997], p. 7411, pct. 45. Această obligaţie este independentă de doctrina efectului indirect.

[127] Cauza C-106/89, *Marleasing/La Comercial Internacional de Alimentacion*, ECR [1990], p. I-4135, pct. 8 (s.a.).

[128] Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer* (supra n. 121), pct. 112.

[129] Cauza C-32/93, *Webb/EMO Air Cargo*, ECR [1994], p. I-3567.

a fost sexul, ci incapacitatea sa de a îndeplini misiunea principală pentru care fusese încadrată. Cauza a ajuns în apel la House of Lords [Camera Lorzilor], care a confirmat interpretarea dreptului național, însă a exprimat îndoieli cu privire la obligațiile europene ale Marii Britanii în temeiul Directivei privind egalitatea de tratament. Urmare a trimiterii preliminare, Curtea Europeană a reținut într-adevăr existența unei discriminări pe motiv de sex în temeiul directivei și absența pertinenței împrejurării că dna Webb fusese angajată pentru a înlocui o altă angajată[130]. La primirea hotărârii preliminare, House of Lords i-a fost cerut să modifice interpretarea pe care anterior o dăduse dreptului național. Dna Webb a câștigat un drept, în timp ce angajatorul său a pierdut dreptul a de o concedia. Doctrina efectului direct a modificat astfel relațiile orizontale între doi particulari. S-a afirmat în consecință că obligația de interpretare conformă echivala cu un „efect direct (orizontal) *de facto* al directivei"[131]. Din punct de vedere normativ, acest efect orizontal este totuși un efect *indirect*. El operează prin intermediul dreptului național.

Există limite pentru efectul indirect al directivelor prin doctrina interpretării conforme? Obligația este foarte solicitantă: instanțele naționale sunt obligate să interpreteze dreptul lor național *„în măsura posibilului, în lumina textului și a finalității directivei"*[132]. Ce înseamnă însă „în măsura posibilului"? Ar fi obligate instanțele naționale să se comporte ca și cum ar fi legiuitorul național? Aceasta ar submina în mod grav rolul (relativ) pasiv rezervat sistemelor judiciare prin ordinile constituționale naționale. Iar ordinea juridică europeană a cerut într-adevăr instanțelor naționale doar să ajusteze interpretarea dreptului național „de fiecare dată când *dreptul național* îi acordă o marjă de apreciere"[133]. Curtea Europeană acceptă astfel că există metodologii jurisdicționale naționale stabile și a permis instanțelor naționale să se limiteze la „aplicarea metodelor de interpretare recunoscute de [dreptul național]"[134]. Instanțele naționale nu sunt obligate astfel să „inventeze" sau să „importe" metode novatoare de interpretare[135]. În cadrul puterii de apreciere acordată sistemului judiciar în temeiul dreptului național, doctrina europeană a interpretării conforme impune totuși instanței de trimitere „să facă tot ceea ce ține de competența sa, luând în considerare ansamblul normelor de drept național"[136].

Există însă și limite europene în privința acestei obligații. Curtea a clarificat că obligația de interpretare conformă „este limitată de principiile generale de drept care fac parte din dreptul [european], în special principiul securității juridice și cel al neretroactivității"[137]. Aceasta a fost considerată a însemna că efectul indirect al

[130] *Ibidem*, pct. 26-28.

[131] Prechal, *Directives in EC Law* (supra n. 94), 211.

[132] Cauza C-106/89, *Marleasing* (supra n. 127), pct. 8 (s.a.).

[133] Cauza C-14/83, *von Colson* (supra n. 125), pct. 28 (s.a.).

[134] Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer* (supra n. 121), pct. 116.

[135] A se vedea M. Klammert, „Judicial Implementation of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots", CML Rev, vol. 43, 2006, 1251, la 1259. Pentru punctul de vedere opus, a se vedea: Prechal, *Directives in EC Law* (supra n. 94), 213.

[136] Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer* (supra n. 121), pct. 118.

[137] Cauza 80/86, *Kolpinghuis*, (supra n. 96), pct. 13.

directivelor nu poate agrava răspunderea penală a unui particular, de vreme ce dreptul penal, în particular, face obiectul unor reguli stricte de interpretare[138]. Mai important, Curtea recunoaşte că formularea clară şi lipsită de ambiguitate a unei dispoziţii naţionale constituie o limită absolută a interpretării sale[139]. Instanţele naţionale nu sunt obligate astfel să interpreteze dreptul naţional *contra legem*[140]. Obligaţia interpretării conforme ar găsi astfel o limită în textul clar al unei dispoziţii. În acordarea efectului indirect al unei directive, instanţele naţionale nu sunt obligate aşadar să întindă mediul dreptului naţional dincolo de punctul de rupere. Ele sunt obligate doar să *interpreteze* textul – iar nu să îl *amendeze*! Amendamentele asupra textului continuă să fie sarcina legiuitorului naţional – iar nu a instanţelor naţionale.

Efectul orizontal indirect al directivelor este *limitat*, în consecinţă, prin intermediul dreptului naţional. Obligaţia de interpretare conformă este, aşadar, o incursiune temperată în puterile legislative ale statelor membre în comparaţie cu doctrina efectului direct orizontal. Acea doctrină poate conduce la doctrina supremaţiei, care impune instanţelor naţionale să lase neaplicată legislaţia naţională care se află în conflict cu dreptul european care dispune de efect direct – indiferent de formularea ei[141].

(ii) Efecte indirecte prin intermediul dreptului european

Efectul indirect al directivelor prin intermediul dreptului naţional întâlneşte două limite – una temporală şi alta normativă. Temporal, obligaţia de interpretare conformă începe să se aplice doar *ulterior* expirării termenului de transpunere a directivei. Normativ, obligaţia de interpretare conformă a dreptului naţional în măsura posibilului cu dreptul european găseşte o limită în *formularea* explicită a unei dispoziţii. Atunci

---

[138] În cauza C-168/95, *Arcaro*, ECR [1996], p. I-4705, Curtea a pretins că „[...] această obligaţie pentru instanţa naţională de a se referi la conţinutul directivei atunci când interpretează regulile pertinente ale dreptului său naţional îşi găseşte limitele atunci când o astfel de interpretare conduce la impunerea către un particular a unei obligaţii prevăzute printr-o directivă netranspusă [...]" (*ibidem*, pct. 42). Această hotărâre ar trebui interpretată totuşi în sens restrictiv. Într-adevăr, P. Craig („Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation", EL Rev, vol. 22, 1997, 519-538, la 527) a precizat în mod sceptic: „Dacă aceasta este într-adevăr situaţia, atunci ea aruncă în dubiu întreaga doctrină a efectului indirect". În fapt, „aceasta a fost întregul aspect al angajării în exerciţiul de interpretare". „Cu cât sunt mai mari drepturile pentru reclamant, cu atât, aproape întotdeauna, vor fi mai mari obligaţiile pârâtului". Jurisprudenţa ulterioară [cauzei] *Arcaro* pare a recunoaşte această necesitate logică (a se vedea S. Drake, „Twenty Years after Von Colson: the Impact of „Indirect Effect" on the Protection of the Individual's Community Rights", EL Rev, vol. 30, 2005, 329-348, la 338).

[139] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex*, Rep. 2010, p. I-365, pct. 49.

[140] Cauza C-212/04, *Adeneler* (supra n. 126), pct. 110: „Desigur, obligaţia instanţei naţionale de a se referi la conţinutul unei directive atunci când interpretează şi aplică regulile pertinente de drept intern este limitată de principiile generale de drept, în special de cel al securităţii juridice şi al neretroactivităţii, iar această obligaţie nu poate servi ca temei al unei interpretări a dreptului naţional *contra legem*".

[141] Schütze, „Morphology" (supra n. 103), 126: „În timp ce doctrina interpretării conforme este o metodă de evitare a conflictelor, doctrina supremaţiei este o metodă de soluţionare a conflictelor – inevitabile".

când se aplică una dintre aceste limite, dreptul național nu poate fi utilizat ca intermediar al efectelor indirecte ale dreptului european. Curtea Europeană a edificat însă recent o cale alternativă pentru promovarea efectului indirect al directivelor. În loc să medieze efectul lor prin intermediul dreptului *național*, ea traduce în mod indirect conținutul lor în dreptul european. Cum procedează? Modul în care Curtea a realizat aceasta a fost să capitalizeze principiile generale nescrise ale dreptului european. Cele din urmă pot avea efect direct orizontal – în calitate de drept primar al Uniunii[142].

Această nouă cale a fost deschisă în [cauza] *Mangold*[143]. Cauza a vizat Legea germană privind „munca cu timp parțial și contractele cu durată determinată". Legea națională a muncii, care a transpus o directivă europeană în domeniu permite încheierea de contract de muncă pe durată determinată în cazul în care lucrătorul atinsese vârsta de 52 de ani. Cu toate acestea, legea germană părea a încălca o a doua directivă: Directiva 2000/78 de creare a unui cadru general în favoarea egalității de tratament în ceea ce privește încadrarea în muncă și ocuparea forței de muncă *. Potrivit art. 6 alin. (1) din directivă, statele membre ar putea dispune un tratament diferențiat în privința încadrării în muncă pe motive de vârstă, doar „atunci când este justificat în mod obiectiv și rezonabil, în cadrul dreptului național, de un obiectiv legitim, în special de obiective legitime de politică a ocupării forței de muncă, a pieței muncii și a formării profesionale, iar mijloacele de realizare a acestui obiectiv sunt corespunzătoare și necesare". În cauza de față, printr-un contract de muncă cu durată determinată, o firmă germană de avocatură l-a angajat pe dl Mangold, atunci în vârstă de 58 de ani. Câteva săptămâni după începerea activității, Mangold a sesizat Tribunalul de muncă din München împotriva angajatorului său, susținând că legea germană încălca Directiva 2000/78, constituind o discriminare disproporționată pe motiv de vârstă.

Argumentul era nu doar problematic, întrucât el a fost ridicat într-o procedură *civilă* între doi *particulari*, ceea ce părea să excludă efectul *direct* orizontal al art. 6 alin. (1). Mai important, de vreme ce nu expirase încă termenul de transpunere a Directivei 2000/78, chiar efectul *indirect* orizontal al directivei nu putea fi atins printr-o interpretare „euro-conformă" a legii *naționale*. Or, constatând că legea națională încălcase într-adevăr *substanța* directivei[144], Curtea a acționat în sensul creării unui nou mod de control al legalității legii germane. În loc să utilizeze directiva ca atare – direct sau indirect – ea a identificat un principiu general de drept constituțional european care era *subiacent* directivei. Acel principiu era principiul nediscriminării pe motive de vârstă. Iar el era *acel* principiu general care ar ține statele membre atunci când ele pun în aplicare dreptul european[145]. De aici, Curtea a motivat după cum urmează: „În

[142] Cu privire la calitatea normativă a dreptului primar, a se vedea: secțiunea 1 supra. Curtea a utilizat recent calitățile normative ale regulamentelor ca mediu (de drept derivat) pentru directive; a se vedea cauzele conexate C-37/06 și C-58/06, *Viamex Agrar Handels GmBH & Zuchtvieh-Kontor GmBH/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Rep. 2008, p. I-69.

[143] Cauza C-144/04, *Mangold/Helm*, ECR [2005], p. I-9981.

* JO L 303, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 6, p. 7 [n.t.].

[144] *Ibidem*, pct. 65.

[145] Cu privire la așa-numita „situație de punere în aplicare", a se vedea: capitolul 12 – secțiunea 4 lit. (a) infra.

consecință, respectarea principiului general al egalității de tratament, în special pe criterii de vârstă, nu poate, ca atare, să depindă de expirarea termenului acordat statelor membre pentru a transpune o directivă destinată să pună în aplicare un cadru general pentru a lupta împotriva discriminărilor pe motive de vârstă [...]. În aceste condiții, instanța națională, sesizată cu un litigiu care contestă principiul nediscriminării pe motive de vârstă, are obligația să asigure, în cadrul competențelor sale, protecția juridică ce decurge pentru particulari în temeiul dreptului [european] și să garanteze efectul deplin al acestuia din urmă fără să aplice nicio dispoziție eventual contrară legii naționale. Având în vedere considerentele precedente, este necesar să se răspundă [instanței naționale] că dreptul [european] și, în special, *articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2000/78 trebuie să fie interpretat în sensul că acesta se opune unei reglementări naționale precum cea din acțiunea principală care permite, fără restricții, cu excepția cazului în care există o legătură strânsă cu un contract de muncă anterior cu durată nedeterminată încheiat cu același angajator, încheierea contractelor de muncă cu durată determinată atunci când lucrătorul a atins vârsta de 52 de ani*"[146].

Această hotărâre a fost – foarte – disputată. Însă nu atât componentele sale individuale, cât combinarea lor și contextul sunt cele care sunt controversate. Precedente anterioare stabiliseră într-adevăr că principiile generale (nescrise) ale Uniunii ar putea deriva în mod dinamic din tradițiile constituționale ale statelor membre[147]. Iar Curtea constatase anterior că dispozițiile dintr-o directivă puteau fi susținute de un atare principiu general[148]. Era de asemenea necontestat faptul că principiile generale se puteau aplica statelor membre care pun în aplicare dreptul european și care au astfel efect direct[149]. Cu toate acestea, utilizarea tuturor elementelor în *acest* context a fost virtual explozivă. Dacă ar fi generalizată această tehnică, ar putea fi ocolite limitările inerente directivei, în calitate de instrument de drept secundar. Era periculoasă utilizarea generalizată a dreptului primar ca mediu pentru dreptul derivat, „întrucât aplicabilitatea subsidiară a principiilor generale nu numai că este susceptibilă să creeze insecuritate juridică, ci denaturează de asemenea sistemul izvoarelor de drept, transformând actele tipice [unionale] în norme decorative, ușor

[146] Cauza C-144/04, *Mangold* (supra n. 143), pct. 76-78 (s.a.).

[147] Cu privire la acest aspect, a se vedea capitolul 12 – secțiunea 1 lit. (a) infra. În speță, „geneza" unui principiu general care interzice discriminarea pe motive de vârstă a fost într-adevăr controversată. În aparență, doar două constituții naționale recunoșteau un atare principiu (a se vedea avocatul general Mazák în cauza C-411/05, *Palacios de la Villa*, Rep. 2007, p. I-8531).

[148] A se vedea cauza 222/84, *Johnston/Chief Constable* (supra n. 108), pct. 18: „Controlul judecătoresc impus de acest articol [din directivă] reflectă un principiu general de drept care se află la baza tradițiilor constituționale comune statelor membre".

[149] În speță, concluzia concretă a fost controversată, de vreme ce „Curtea a ignorat efectiv limitele instituite asupra efectelor juridice ale art. 19 alin. (1) TFUE, care fusese elaborat în mod intenționat de statele membre în temeiul Tratatului de la Amsterdam astfel încât să se asigure că varii motive de discriminare cuprinse în acesta nu aveau efect direct. Și că ar produce efecte juridice (dacă este cazul) doar prin adoptarea de legiuitorul Uniunii a unor dispoziții de punere în aplicare" (M. Dougan, „In Defence of Mangold?", în A. Arnull (și alții, ed.), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood* (Hart, 2011), 219, la 226).

de înlocuit prin principii generale"[150]. Pe scurt: dacă este adoptată o directivă *specială* pentru a face un principiu *general* suficient de precis, cum ar putea cel din urmă avea efect direct, însă nu şi cea dintâi?

Or, spre supărarea unora[151], hotărârea *Mangold* a fost confirmată şi consolidată în [cauza] *Kücükdeveci*[152]. De această dată, s-a susţinut că Germania încălcase Directiva 2000/78 discriminând angajaţi *mai tineri*. Obiectul disputei era art. 622 din Codul civil german, care instituia varii termene de preaviz, în funcţie de durata raportului de muncă. Totuşi, dispoziţia începea calcularea duratei doar ulterior atingerii de angajat a vârstei de 25 de ani[153]. Ulterior unei încadrări de zece ani în cadrul unei întreprinderi private, dna Kücükdeveci a fost concediată. Începând activitatea la 18 ani, termenul său de preaviz a fost calculat ca şi cum ar fi fost angajată timp de trei ani. Considerând că acest termen *mai redus* de preaviz pentru tinerii angajaţi era discriminatoriu, ea a sesizat Tribunalul de muncă. Ulterior sesizării Curţii de Justiţie, acea Curte a constatat că dreptul german încălca directiva[154]. Iar întrucât termenul de transpunere a Directivei 2000/78 expirase acum, nu mai exista limita *temporală* pentru stabilirea efectului indirect al directivei prin intermediul dreptului naţional.

Însă efectul indirect al directivei prin interpretarea dreptului naţional a întâlnit acum o limită *normativă* – insurmontabilă. Drept consecinţă a clarităţii şi preciziei sale, dispoziţia de drept german nu putea fi supusă unei interpretări în conformitate cu Directiva 2000/78[155]. Efectul indirect al directivei nu putea fi stabilit astfel prin intermediul dreptului naţional, iar Curtea a ales încă o dată un principiu general al dreptului european ca intermediar pentru conţinutul directivei. Curtea a reţinut astfel că „principiul general al dreptului Uniunii, care interzice orice discriminare pe motive de vârstă, *astfel cum este concretizat în Directiva 2000/78*, trebuie să constituie fundamentul cercetării prin care să se stabilească dacă dreptul Uniunii se opune unei reglementări naţionale precum cea în discuţie în acţiunea principală"[156]. Iar atunci când acest principiu general a fost încălcat, era obligaţia instanţei naţionale să înlăture orice dispoziţie din legislaţia naţională care era contrară acelui principiu[157]. Or, în sens crucial, Curtea a rămas ambiguă dacă principiul general a fost încălcat *întrucât* fusese încălcată directiva[158]. Punctul de vedere mai bun ar fi aici că nu aceasta este

---

[150] Cauzele conexate C-55 şi C-56/07, *Michaeler şi alţii/Amt für sozialen Arbeitsschutz Bozen*, Rep. 2008, p. I-3135 [concluziile avocatului general; n.t.], pct. 21.

[151] Pentru o mostră a angoasei germane, a se vedea decizia Curţii Constituţionale germane în *Honeywell*, discutată în capitolul 10 – secţiunea 2 lit. (b) infra.

[152] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex*, Rep. 2010, p. I-365.

[153] Ultima frază a art. 622 alin. (2) din Codul civil german dispune: „Perioadele în care salariatul a fost încadrat în muncă înainte de împlinirea vârstei de 25 de ani nu sunt luate în considerare la calcularea duratei de încadrare în muncă".

[154] Cauza C-555/07, *Kücükdeveci* (supra n. 152), pct. 43.

[155] *Ibidem*, pct. 49.

[156] *Ibidem*, pct. 27 (s.a.); a se vedea şi pct. 50.

[157] *Ibidem*, pct. 51.

[158] La pact. 43, *ibidem*, Curtea a constatat că „[...] dreptul Uniunii, şi în special principiul nediscriminării pe motive de vârstă, astfel cum este concretizat în Directiva 2000/78, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naţionale, precum cea în discuţie în acţiunea principală". Însemna aceasta însă că directiva şi principiul general fuseseră încălcate? Într-un considerent ulterior, Curtea pare a lăsa chestiunea instanţelor naţionale „să garanteze efectul deplin al acestui principiu, înlăturând, dacă este necesar, aplicarea oricărei dispoziţii contrare acestui principiu din reglementarea naţională" (pct. 51, s.a.).

situația. Dintr-o perspectivă constituțională, pragul pentru încălcarea unui principiu general ar trebui să fie mai ridicat decât cel pentru o directivă determinată.

4. Dreptul extern al Uniunii: acordurile internaţionale

În lumea „globalizată" a celui de-al XXI-lea secol, acordurile internaționale au devenit instrumente normative importante. În loc să acționeze în mod unilateral, multe state realizează că reglementarea comerțului internațional sau a mediului impune o abordare multilaterală. Iar pentru facilitarea reglementării internaționale, multe ordini juridice s-au „deschis" spre dreptul internațional și au adoptat o poziție monistă. În temeiul monismului, tratatele internaționale sunt izvoare de drept intern, recunoscute *constituțional*[159]. Ordinea juridică europeană a urmat în mod tradițional această abordare monistă. În privința acordurilor internaționale încheiate de Uniune, art. 216 alin. (2) TFUE dispune: „[a]cordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre"[160].

Această definiție sugerează două lucruri. Primul, acordurile internaționale erau obligatorii *în* ordinea juridică europeană. Și, într-adevăr, Curtea confirmase în mod explicit faptul că acordurile internaționale „fac parte integrantă din ordinea juridică [europeană]" de la data intrării în vigoare, fără a mai fi nevoie de acte legislative pentru „încorporare"[161]. Acordurile Uniunii erau exterioare dreptului *Uniunii*. Al doilea, aceste acorduri internaționale ar obliga și statele membre. Iar aici Curtea a privilegiat încă o dată o filosofie monistă. În tratarea acordurilor internaționale ca acte ale instituțiilor europene[162], ele ar fi considerate drept european; iar în calitate de drept european, ele ar fi direct aplicabile „în" statele membre. Iar ca izvoare de drept european direct aplicabile, acordurile internaționale au capacitatea de a conține dispoziții cu efect direct, pe care instanțele naționale trebuie să le aplice. Când ar apărea astfel de efecte directe? Și ar exista și efecte indirecte?

(a) Efectele directe ale acordurilor Uniunii

Chiar într-o ordine juridică monistă, nu toate tratatele internaționale vor avea efect direct[163]. Aplicabilitatea directă a acordurilor internaționale le face capabile doar să aibă efecte directe. Anumite tratate pot să nu aibă efect direct „în privința

[159] Cu privire la acest aspect, a se vedea: introducerea capitolului de față.

[160] Aceeași soluție se aplica, *mutatis mutandis*, acordurilor internaționale încheiate inițial de Uniunea Europeană în temeiul fostului art. 25 UE. Caracterul obligatoriu al acordurilor PESC în ordinea juridică a Uniunii a fost confirmat prin fostul art. 24 alin. (6) UE, care preciza că acele acorduri erau obligatorii pentru instituțiile Uniunii. Efectul lor obligatoriu asupra statelor membre era exprimat în mod indirect la fostul art. 24 alin. (5) UE, care sugera acest punct de vedere cu excepția statelor membre care trebuiau să respecte proceduri constituționale interne. În privința aplicabilității directe a acordurilor internaționale, fostul art. 24 UE și fostul art. 300 alin. 87) CE erau astfel „nediferențiabile în esență" (P. Eeckhout, *External Relations of the European Union* (Oxford University Press, 2005), 160).

[161] Cauza 181/73, *Haegemann/Belgia*, ECR [1974], p. 449.

[162] Cauza C-192/89, *Sevince/Staatssecretaris van Justitie*, ECR [1990], p. I-3461, pct. 10.

[163] C.M. Vazquez, „Treaties as Law of the Land: the Supremacy Clause and the Judicial Enforcement of Treaties", în *Harvard Law Review*, vol. 122, 2008, 599.

clauzelor unui contract, dacă fiecare dintre părți se angajează să îndeplinească un anumit act, tratatul este adresat ramurii politice, iar nu celei judecătorești, iar legiuitorul trebuie să execute contractul înainte ca el să poată deveni normă pentru instanța de judecată"[164]. Atunci când un acord internațional impune adoptarea legislației de executare, el este adresat într-adevăr ramurii legislative, iar normele sale nu vor fi funcționale pentru executiv sau pentru sistemul judiciar.

Întrebarea dacă un acord al Uniunii are efect direct a fost centralizată – încă o dată – de Curtea Europeană de Justiție. Curtea a justificat această „centralizare" prin referire la necesitatea de asigurare a uniformității juridice în ordinea juridică europeană. Nu se poate admite ca efectele acordurilor Uniunii să varieze „în funcție de efectele în ordinea juridică a fiecărui stat membru pe care dreptul acelui stat le atribuie acordurilor internaționale"[165]. Odată ce un acord a fost apreciat astfel de Curte a avea efecte directe, el se va aplica în mod direct în ordinile juridice europeană și naționale. Care sunt condițiile efectului direct? Vor fi ele asemănătoare dreptului intern al Uniunii? Iar aceste acorduri internaționale vor avea oare efect direct vertical și orizontal?

(i) Condiţiile efectului direct

Când are efecte directe un tratat internațional? Curtea a conceput un test în două etape[166]. Într-o primă etapă, ea examinează dacă acordul în întregul său este susceptibil să conțină dispoziții cu efect direct. Este posibil ca părțile semnatare ale acordului să fi stabilit chiar ele această chestiune[167]. Dacă nu este aceasta situația, Curtea va utiliza un „test politic", care analizează natura, finalitatea, spiritul sau regimul general al acordului[168]. Această evaluare este inerent „politică", iar prima parte a analizei este în esență o „chestiune politică". Condițiile pentru efectul direct al dreptului extern al Uniunii diferă aici față de analiza efectului direct din sfera internă. Întrucât, dreptul intern este *prezumat* în mod automat a fi *susceptibil* să aibă efect direct.

Odată cu depășirea obstacolului privind „chestiunea politică", Curtea va trece la examinarea efectului direct al unei dispoziții particulare a acordului[169]. A doua etapă a testului constituie o analiză clasică a efectului direct. Dispozițiile particulare trebuie să reprezinte „o obligație clară și precisă, a cărei executare sau ale cărei efecte nu depind de intervenția vreunui act ulterior"[170]. În timp ce a doua etapă a testului este astfel identică celei pentru legislația internă, rezultatele concrete pot varia. Nu

---

[164] Foster v. Neilson, 27 US (2 Pet.) 253, la 314 (1829).

[165] Cauza 104/81, *Hauptzollamt Mainz/Kupferberg & Cie*, ECR [1982], p. 3641, pct. 14.

[166] Pentru o analiză excelentă, a se vedea: A. Peters, „The Position of International Law within the European Community Legal Order", în *German Yearbook of International Law*, vol. 40, 1997, 9-77, la 53-54 și 58-66.

[167] Cauza 104/81, *Kupferberg* (supra n. 165), pct. 17.

[168] A se vedea cauzele conexate 21-24/72, *International Fruit Company NV și alții/Produktschap voor Groenten en Fruit*, ECR [1972], p. 1219, pct. 20, precum și cauza 280/93, *Germania/Consiliul*, ECR [1993], p. 4973, pct. 105.

[169] Cele două ramuri ale testului pot fi observate în mod clar în cauza 104/81, *Kupferberg* (supra n. 165). La pct. 18-22, Curtea a realizat testul global de ordin politic, în timp ce la pct. 23-27 ea a examinat condițiile efectului direct privind o dispoziție determinată.

este necesar ca unor dispoziţii formulate identic în legislaţia internă şi în cea externă să li se acorde acelaşi efect[171].

În trecut, instanţele europene au fost în general „în dispoziţie favorabilă" faţă de efectul direct al acordurilor Uniunii şi au creat astfel o atmosferă de „receptivitate generală" faţă de dreptul internaţional[172]. Excepţia clasică la această regulă constituţională este acordul OMC[173]. Uniunea este membră a Organizaţiei Mondiale a Comerţului, iar ca atare este obligată în mod formal prin acordurile sale fondatoare. Or, instanţele Uniunii au refuzat în mod persistent trecerea acordului de prima parte a testului efectului direct. Cea mai cunoscută hotărâre judecătorească în această privinţă este *Germania/Consiliul* (*banane*)[174]; or, printr-o hotărâre ulterioară s-a clarificat justificarea constituţională pentru refuzul acordării efectului direct. În *Portugalia/ Consiliul*, Curtea a considerat decisiv să remarce faptul că: „[...] anumite părţi contractante care se numără, din punct de vedere comercial, printre partenerii cei mai importanţi ai [Uniunii], în lumina obiectului şi a scopului Acordurilor OMC, au ajuns la concluzia că acestea nu figurează printre normele aplicabile de către organele lor jurisdicţionale atunci când evaluează legalitatea normelor lor de drept intern. Desigur, faptul că instanţele uneia dintre părţi consideră că anumite prevederi ale acordului încheiat de [Uniune] au o aplicabilitate directă, în vreme ce instanţele celeilalte părţi nu admit această aplicabilitate directă, nu reprezintă, prin el însuşi, absenţa reciprocităţii în privinţa punerii în aplicare a acordului [...]. Cu toate acestea, absenţa reciprocităţii în această privinţă, din partea partenerilor comerciali ai [Uniunii], în raport cu Acordurile OMC care se întemeiază pe „principiul reciprocităţii şi al avantajelor mutuale" şi care, *prin urmare*, se diferenţiază de acordurile încheiate de [Uniune] [...] riscă să provoace un dezechilibru în aplicarea normelor OMC. *De fapt, acceptarea faptului că sarcina de a asigura conformitatea dreptului [european] cu aceste norme îi revine direct judecătorului [unional] ar priva organele legislative sau executive ale [Uniunii] de marja de manevră de care se bucură organele similare ale partenerilor comerciali ai [Uniunii]*"[175].

În lumina consecinţelor economice ale unei constatări a efectului direct, acordarea unui atare efect pentru acordul OMC a fost o chestiune prea politică pentru a fi soluţionată de Curte. Nu doar că acordul era prea „politic" prin aceea că includea câteva norme juridice stricte[176], dar o decizie unilaterală de acordare a efectului direct în cadrul ordinii juridice europene ar fi dezavantajat Uniunea în raport cu partenerii

---

[170] Cauza 12/86, *Demirel/Stadt Schwäbisch Gmünd*, ECR [1987], p. 3719, pct. 14.

[171] J.H.J. Bourgeois, „Effects of International Agreements in European Community Law: Are the Dice Cast?", în *Michigan Law Review*, vol. 82, 1983-1984, 1250-1273, la 1261. A se vedea şi discuţia privind efectul prioritar al tratatelor internaţionale în capitolul 10 – secţiunea 4 lit. (a) infra.

[172] P. Eeckhout, *External Relations of the European Union* (Oxford University Press, 2004), 301.

[173] P. Eeckhout, „The Domestic Legal Status of the WTO Agreement: Interconnecting Legal System", CML Rev, vol. 34, 1997, 11.

[174] Cauza C-280/93, *Germania/Consiliul*, ECR [1994], p. I-4973.

[175] Cauza C-149/96, *Republica Portugheză/Consiliul Uniunii Europene*, ECR [1999], p. I-8395, pct. 43-46 (s.a.).

[176] Pentru acordul GATT, a se vedea: cauzele conexate 21-24/72, *International Fruit Company* (supra n. 168), pct. 21: „[...] acest acord, întemeiat, în conformitate cu preambulul său, pe principiul negocierilor întreprinse pe „baza reciprocităţii şi avantajului reciproc", este caracterizat prin flexibilitatea extinsă a dispoziţiilor sale [...]".

comerciali care ar fi refuzat să accepte aplicarea acordului în instanţele lor interne. Auto-limitarea judecătorească a admis astfel că prerogativa constituţională pentru relaţiile externe rezidă în principal la ramura legislativă. Surprinzător, abordarea prudentă a Curţii faţă de acordurile OMC şi progeniturile sale[177] a fost extinsă recent într-un al doilea domeniu[178]. Şi pare probabil ca această abordare mai puţin receptivă să se aplice şi acordurilor încheiate în cadrul „politicii externe şi de securitate comună" a Uniunii. În lumina specificităţii acesteia din urmă[179], Curtea ar putea constata că „natura şi logica extinsă" a acordurilor PESC se opun dobândirii efectelor directe în interiorul ordinii juridice a Uniunii.

(ii) Dimensiunile efectului direct

Care sunt dimensiunile efectului direct pentru acordurile internaţionale ale Uniunii? Un acord al Uniunii care are efect direct va avea oare efect direct vertical *şi* orizontal?

Există două opţiuni constituţionale. Prima, tratatele internaţionale pot avea efecte directe orizontale. Atunci, acordurile internaţionale s-ar apropia de calificarea drept „regulamente externe". Alternativ, ordinea juridică a Uniunii ar putea trata acordurile internaţionale ca „directive externe" şi le-ar putea limita efectul lor direct la dimensiunea verticală. Cetăţenii europeni ar putea invoca atunci doar o dispoziţie cu efect direct dintr-un acord al Uniunii împotriva instituţiilor europene şi statelor membre, însă nu s-ar putea întemeia pe un acord al Uniunii într-o situaţie privată.

Curtea nu a decis în mod explicit ce opţiune urmează. Or, în *Polydor/Harlequin*, ea a părut a presupune în mod tacit posibilitatea unui efect direct orizontal al acordurilor internaţionale[180]. Persistă îndoieli[181]. Or, Curtea nu le-a risipit în *Sevince*[182]. Acceptarea

---

[177] Pentru absenţa efectului direct al hotărârilor OMC în ordinea juridică a Uniunii, a se vedea: cauza C-377/02, *Van Parys*, ECR [2005], p. I-1465. Cu privire la raportul între instanţele europene şi decizii ale tribunalelor internaţionale, a se vedea: M. Bronckers, „The Relationship of the EC Courts with other International Tribunals: Non-Committal, Respectful or Submissive?", CML Rev, vol. 44, 2007, 601.

[178] Curtea a tratat Convenţia Organizaţiei Naţiunilor Unite privind dreptul mării („Convenţia de la Montego Bay") în cauza C-308/06, *Intertanko şi alţii/Secretary of State for Transport*, Rep. 2008, p. I-4057, şi a reţinut (pct. 64-65): „[...] se impune constatarea că prin Convenţia de la Montego Bay nu sunt stabilite norme care să se aplice direct şi imediat particularilor şi care să le confere drepturi sau libertăţi de natură să fie invocate împotriva statelor, indiferent de atitudinea statului de pavilion al navei. Rezultă de aici că natura şi economia Convenţiei de la Montego Bay se opun aprecierii, de către Curte, a validităţii unui act [al Uniunii] în raport cu această convenţie".

[179] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (a) supra.

[180] Cauza 270/80, *Polydor şi alţii/Harlequin şi alţii*, ECR [1982], p. 329.

[181] Aceste îndoieli au generat în mod inevitabil o grad semnificativ de speculaţie teoretică. În 1985, următoarele întrebări au fost adresate lui H.J. Glaesner, directorul general de atunci al Serviciului juridic al Consiliului, de Comisia pentru Comunităţi Europene [Select Committee on the European Communities] din Camera Lorzilor: „Sunteţi bine familiarizat cu doctrina efectului direct al dispoziţiilor interne din Tratatul de la Roma. În privinţa dispoziţiilor externe, jurisprudenţa [europeană] susţine doar efecte directe care pot fi invocate împotriva statelor membre. Există vreo probabilitate de extindere a lor către relaţii între particulari [....]?"; „Ar fi probabil ca distincţia să fie aceea potrivit căreia Curtea ar fi mai dispusă să acorde unui particular un drept provenit dintr-un tratat externe [...], însă ar ezita ea să impună obligaţii asupra particularilor, provenite din acele tratate externe?" Directorul general a putut răspunde doar: „Acesta este sentimentul meu; nu este o apreciere filosofică, ci un *sentiment* pe care îl am (a se vedea Select Committee on the European Communities, „External Competence of the European Communities'", Sixteenth Report, 1984-1985 (Her Majesty's Stationery Office, 1985), 154 (s.a.)).

[182] Cauza C-192/89, *Sevince* (supra n. 162).

tezei efectului direct orizontal a câştigat totuşi teren. În *Deutscher Handballbund eV/ Kolpak*[183], Curtea a fost întrebată dacă reguli elaborate de Federaţia germană de handbal – club privat – ar fi discriminatorii pe motiv de cetăţenie. Clubul sportiv a refuzat să acorde lui Kolpak – resortisant slovac – aceleaşi drepturi precum jucătorilor germani. Aceasta părea a încălca art. 38 din Acordul de asociere dintre Uniune şi Slovacia, care stipulează că „lucrătorii cu cetăţenie slovacă angajaţi în mod legal pe teritoriul unui stat membru nu pot face obiectul niciunei discriminări întemeiate pe cetăţenie, în ceea ce priveşte condiţiile de muncă, de remuneraţie sau de concediere în raport cu resortisanţii acelui stat membru". S-a ridicat, aşadar, întrebarea dacă acest articol avea „*efecte în raport cu terţii, în măsura în care el nu se aplică doar unor măsuri adoptate de autorităţi, ci se întinde în mod egal şi la norme cu caracter colectiv aplicabile salariatului*"[184]. Curtea a considerat că aceasta putea fi într-adevăr situaţia[185]. Iar permiţând regulilor să se aplice direct particularilor, Curtea a presupus că acordul internaţional ar avea efect direct orizontal.

Această recunoaştere implicită a efectului direct orizontal al acordurilor Uniunii a fost confirmată în afara contextului acordurilor de asociere[186]. Iar, în absenţa unui motiv constituţional imperativ în sens contrar, această alegere pare preferabilă. Asemenea constituţionalismului din SUA, ordinea juridică europeană nu ar trebui să excludă efectul direct orizontal al tratatelor internaţionale. Problemele întâlnite în contextul directivelor europene ar fi reproduse – dacă nu multiplicate – în cazul în care Curtea Europeană ar fi să separe efectul direct al tratatelor internaţionale în două părţi. Tratatele direct aplicabile ar fi astfel capabile „să instituie drepturi *şi obligaţii* ale particularilor executabile direct în instanţele interne"[187].

(b) Efecte indirecte: interpretarea şi aplicarea principiilor

Un acord al Uniunii care nu dispune de efect direct poate beneficia totuşi – la fel precum un regulament sau o directivă – de anumite efecte indirecte în ordinile juridice europeană şi naţionale. Absenţa efectului direct înseamnă pur şi simplu ceea ce afirmă: acordul nu are efect *direct*. El nu poate fi invocat ca izvor de drepturi şi obligaţii. Un acord al Uniunii fără un atare efect direct impune un mediu – un act intern al Uniunii sau o lege naţională – pentru a produce efectele sale indirecte în ordinea juridică europeană. Ce tipuri de efecte indirecte au fost recunoscute?

În acest context, apar în minte două principii constituţionale. În primul rând, există principiul „interpretării conforme"[188]. În *Comisia/Germania* (*AISL*)[189], Curtea

[183] Cauza C-438/00, *Deutscher Handballbund eV/Maros Kolpak*, ECR [2003], p. I-4135.

[184] *Ibidem*, pct. 19 (s.a.).

[185] *Ibidem*, pct. 32 şi 37.

[186] A se vedea cauza C-265/03, *Simutenkov/Ministerio de Educacion y Cultura şi Real Federacion Espanola de Futbol*, ECR [2005], p. I-2579, unde Curtea a confirmat [hotărârea] *Deutscher Handballbund* (supra n. 183) în contextul Acordului de parteneriat şi cooperare între CE şi Federaţia Rusă.

[187] S.A. Riesenfeld, „International Agreements", *Yale Journal of International Law*, vol. 14, 1989, 455-467, la 463 (s.a.).

[188] Pentru o discutare a principiului, a se vedea: Eeckhout, *External Relations* (supra n. 172), 314-316.

[189] Cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*AISL*), ECR [1996], p. I-3989.

a definit principiul în următorii termeni: „În fapt, *atunci când un text de drept [unional] derivat impune o interpretare* [...] prioritatea acordurilor internaţionale încheiate de [Uniune] asupra textelor de drept [unional] derivate *impune interpretarea* acestora din urmă, *în măsura posibilului, în conformitate cu aceste acorduri*"[190]. În al doilea rând, există „principiul executării"[191]. În două circumstanţe excepţionale, un acord internaţional care nu dispune de efect direct – de regulă, un acord referitor la OMC – poate preciza aici un standard *indirect* de control al legalităţii legislaţiei Uniunii şi a celei naţionale. Acest control indirect are loc atunci când Uniunea adoptă legislaţie internă *menită „să execute o anumită obligaţie* asumată în cadrul OMC sau dacă *actul [Uniunii] se referă în mod expres la dispoziţii precise* din Acordurile OMC"[192].

Acest principiu al executării are astfel două ramuri. Potrivit primului criteriu, stabilit în *Nakajima*[193], un acord internaţional prevalează asupra legislaţiei europene care îl transpune şi care nu este conformă. Curtea a precizat că reclamantul nu se „întemeia pe efectul direct" al acordului european ca atare[194]. Însă, în măsura în care dispoziţia Uniunii fusese adoptată în vederea respectării obligaţiilor internaţionale ale Uniunii, Curtea era abilitată să „verific[e] dacă [...] Consiliul a depăşit cadrul juridic astfel stabilit"[195]. În *FEDIOL*[196], întâlnim al doilea criteriu al principiului executării. Fusese adoptat un regulament al Uniunii, al cărui art. 2 alin. (1) interzicea toate „practicile comerciale ilicite", reprezentând „orice practică imputabilă unei ţări terţe, practică ce este incompatibilă, în materie de comerţ internaţional, cu dreptul internaţional ori cu normele general admise". Referirea specifică, în actul Uniunii, la dreptul internaţional, precum a susţinut Curtea, nu o abilita să controleze acţiunile Comisiei în lumina normelor OMC. Iar, precum legiuitorul Uniunii împuternicise Comisia să îşi îndrume acţiunea sa prin normele internaţionale, controlul jurisdicţional al acestor acţiuni ar implica interpretarea şi aplicarea indirectă a normelor internaţionale[197].

Care este justificarea constituţională subiacentă acestor cauze? Ceea ce este clar este că nu acordurile internaţionale însele sunt cele care precizau *în mod direct* temeiul controlului. Tratatele constituiau doar un standard *indirect*, de vreme ce măsurile Uniunii erau controlate doar „în lumina" acestor tratate. Normele internaţionale erau astfel mediate printr-o dispoziţie a Uniunii. S-ar putea susţine, aşadar, că *prin actul de executare* instituţiile UE au „utilizat şi confiscat domeniul internaţional de manevră"?[198] Potrivit acestui punct de vedere, caracterul auto-constrângător al instituţiilor europene – manifestat într-un anumit act de executare intern – este cel care oferă baza intelectuală pentru controlul jurisdicţional. Această

[190] *Ibidem*, pct. 52 (s.a.).
[191] Eeckhout, *External Relations* (supra n. 172), 316.
[192] Cauza C-149/96, *Portugalia/Consiliul*, ECR [1999], p. I-8395, pct. 49 (s.a.).
[193] Cauza C-69/89, *Nakajima All Precision/Consiliul*, ECR [1991], p. I-2069.
[194] *Ibidem*, pct. 28.
[195] *Ibidem*, pct. 32.
[196] Cauza 70/87, *FEDIOL/Comisia*, ECR [1989], p. 1781.
[197] *Ibidem*, pct. 20.
[198] Eeckhout, *External Relations* (supra n. 172), 319.

abordare poate fi descrisă astfel drept „*cale de mijloc* între un sistem monist şi un sistem dualist de integrare a dreptului internaţional"[199].

Concluzii

Pentru ca o normă să fie normă juridică, ea trebuie să fie executabilă[200]. Chiar chestionarea efectului direct al dreptului european a fost într-adevăr o „boală a copilăriei" pentru o ordine juridică tânără[201]. „În prezent, însă, când dreptul [european] a ajuns la maturitate, efectul direct ar trebui luat ca atare, ca incident normal al unei ordini constituţionale avansate"[202]. Evoluţia doctrinei efectului direct, discutată în capitolul de faţă, reflectă într-adevăr această maturizare. Testul actual pentru efectul direct al dreptului european este un test extrem de permisiv. O dispoziţie are efect direct atunci când este „necondiţionată" şi astfel „suficient de clară şi precisă" – două condiţii care cercetează dacă o normă poate (sau trebuie) aplicată în instanţă sau dacă este necesară mai întâi concretizarea legislativă. Toate izvoarele dreptului european au fost considerate capabile să producă drept cu efecte directe. Iar acest efect direct se aplică în mod normal atât vertical, cât şi orizontal.

Excepţia de la această regulă este „directiva". Pentru directive, ordinea juridică a Uniunii preferă efectele lor indirecte[203]. „[Î]n toate cazurile în care o directivă este corect pusă în aplicare, efectele sale se extind şi asupra particularilor, *prin intermediul măsurilor de punere în aplicare adoptate de statul membru în cauză*"[204]. Curtea insistă chiar asupra efectului mediat al directivelor pentru acele părţi ale unei directive care au efect direct[205]. Directiva pare a reprezenta astfel o formă de drept european „de fundal" sau „indirect[206], care se află într-o simbioză permanentă cu legislaţia naţională (de executare)[207]. Mai mult, chiar atunci când directivele au efect direct, se afirmă că ele nu au niciodată efecte directe orizontale. Însă, precum am văzut mai sus, acesta nu

---

[199] C. Timmermans, „The EU and Public International Law", în *European Foreign Affairs Review*, vol. 4, 1999, 181-194 at 190 (s.a.).

[200] Cu privire la diferenţele dintre (simplele) norme „morale" şi cele „juridice" (executabile), a se vedea: H.L.A. Hart, *The Concept of Law* (Clarendon Press, 1997).

[201] P. Pescatore, „The Doctrine of "Direct Effect": an Infant Disease of Community Law", EL Rev, vol. 8, 1983, 155.

[202] A. Dashwood, „From Van Duyn to Mangold via Marshall: Reducing Direct Effect to Absurdity", în *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9 [2006/07], 81.

[203] Cauza 80/86, *Kolpinghuis* (supra n. 96), pct. 15: „Problema dacă dispoziţiile unei directive pot fi invocate ca atare în faţa unei instanţe naţionale există numai în cazul în care statul membru respectiv nu a transpus directiva în dreptul naţional în termenul prevăzut sau în caz de transpunere incorectă".

[204] Cauza 8/81, *Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt*, ECR [1982], p. 53, pct. 19 (s.a.).

[205] În cauza 102/79, *Comisia/Belgia*, ECR [1980], p. 1473, pct. 12.

[206] Cauza C-298/89, *Gibraltar/Consiliul*, ECR [1993], p. I-3605, pct. 16 (s.a.): „în mod normal o *formă legiferare sau de reglementare indirectă*".

[207] Efectul indirect al directivelor nu încetează astfel niciodată. Directivele vor rămâne întotdeauna în fundal ca formă de legislaţie „de plan B", chiar atunci când autorităţile naţionale au transpus în mod corect directiva; a se vedea cauza C-62/00, *Marks & Spencer plc/Commissioners of Customs & Excise*, ECR [2002], p. I-6325, pct. 27-28.

este un adevăr absolut. În anumite cauze, Curtea a acceptat implicit efectul direct orizontal incidental. De ce Curtea a arătat o astfel de loialitate „copilărească" față de regula excluderii efectului direct orizontal? Nu a creat acea regulă mai multe probleme constituționale decât a soluționat? Și poate Curtea discuta o „problemă falsă"? În cazul în care Curtea dorește să afirme pur și simplu că o directivă (netranspusă) nu poate interzice direct niciodată acțiuni ale particularului, aceasta nu înseamnă că ea nu poate avea efecte directe orizontale în litigii civile care contestă legalitatea acțiunilor *statului*[208].

Aceasta ne conduce la o a doua concluzie importantă a acestui capitol. Nu doar întreg dreptul european poate avea efect direct, ci întreg dreptul european poate avea și efect indirect. Doctrina interpretării conforme – elaborată în principal în contextul directivelor – se aplică într-adevăr ca principiu structural tuturor izvoarelor dreptului european[209].

Trebuie ridicat un al treilea aspect. Sunt limitate oare efectele – directe și indirecte – ale dreptului european la aplicarea *pe cale judecătorească* a dreptului european? Acest argument a fost formulat[210] și reformulat recent[211] – în pofida unor critici puternice[212]. Această opinie restrânsă nu este susținută de împrejurări empirice ferme[213] și ridică, în egală măsură, și obiecții teoretice serioase. De ce recunoașterea unui „efect direct administrativ" ar trebui să reprezinte o „enormitate constituțională"?[214]

---

[208] Această interpretare – mult – simplificată a fondului jurisprudenței ar apropia directivele de caracterul normativ al art. 107 – interzicerea ajutoarelor de stat. În timp ce dispoziția poate fi invocată atât împotriva statului, cât și a unui particular, ea nu poate interzice ajutoare private acordate unor societăți private.

[209] În rezumatul – strălucit – al avocatului general Tizzano în cauza C-144/04, *Mangold* (supra n. 143), pct. 117: „Trebuie reamintit în primul rând că obligația de interpretare conformă constituie unul dintre efectele „structurale" ale normei [europene] permite, împreună cu instrumentul mai „invaziv" al efectului direct, adaptarea dreptului intern la conținuturile și obiectivele ordinii juridice [europene]. Tocmai pentru motivul acestei naturi structurale, respectiva obligație se impune în raport cu toate izvoarele ordinii juridice, fie că este vorba despre reguli primare sau de drept derivat, de reguli care produc sau nu efecte juridice obligatorii. Chiar în cazul recomandărilor, Curtea a afirmat că „instanțele naționale *sunt obligate* să [le] ia în considerare în vederea soluționării litigiilor cu care au fost sesizate"".

[210] În acest sens, a se vedea: B. de Witte, „Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order", în P. Craig și G. de Búrca (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), 177, la 193.

[211] B. de Witte, „Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order", în: P. Craig și G. de Búrca (ed.), *Evolution* (supra n. 210), 323, la 333.

[212] Pentru o critică – directă – a acestei opinii, a se vedea: Schütze, „Morphology" (supra n. 103).

[213] Printre multele hotărâri, a se vedea: cauza 103/88, *Costanzo SpA/Comune di Milano*, ECR [1989], p. 1839, pct. 31, unde Curtea a constatat că „ar fi contradictoriu să se considere că particularii sunt îndreptățiți să invoce dispozițiile unei directive care îndeplinește condițiile menționate mai sus, în fața instanțelor naționale, în vederea cenzurării administrației, și să se aprecieze totuși că aceasta nu are obligația de a aplica dispozițiile din directivă, eliminându-le pe cele din dreptul național care nu sunt conforme cu acestea. Rezultă din cele menționate anterior că, atunci când sunt îndeplinite condițiile impuse de jurisprudența Curții pentru ca dispozițiile unei directive să poată fi invocate de către persoanele de drept privat în fața instanțelor naționale, toate organele administrației [...] sunt obligate să pună în aplicare aceste dispoziții".

[214] de Witte, „Direct Effect, Supremacy" (supra n. 210), 193.

Răspunsul sugerat este – cu tot respectul – neconvingător[215]. În cele mai multe ordini juridice naționale, instanțele sunt la fel de subordonate legislației naționale precum este ramura executivă. Ele pot „interpreta" legislația națională, însă nu trebuie să o amendeze. Iar odată ce admitem că dreptul european împuternicește toate instanțele naționale – chiar pe cele inferioare situate în cel mai îndepărtat colț al țării – să conteste o lege a parlamentului sau constituția națională, este oare într-adevăr un pas atât de enorm să se ceară același lucru executivului? Nu ar fi absurd să *nu* se impună administrațiilor naționale să aplice dreptul european, ci să permită acțiuni pe cale judecătorească în privința actului administrativ rezultat? Iar, în timp ce poate să nu existe o „procedură a trimiterii preliminare" formală între Uniune și administrațiile naționale, există într-adevăr mecanisme neoficiale pentru asigurarea funcționării fără probleme în cadrul federalismului executiv al Uniunii. Concluziile acestui capitol se extind într-adevăr la efectele (in)directe administrative ale dreptului european.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[215] de Witte „Direct Effect, Primary" (supra n. 212), 333: „În dreptul intern, autoritățile executive sunt subordonate în mod obișnuit legiuitorului și nu pot lăsa din oficiu neaplicate norme legislative care contravin constituției; doar instanțele (constituționale) competențe pot proceda astfel, dacă este cazul".

10

Dreptul european: supremaţie şi prioritate

Cuprins

Introducere 344
1. Perspectiva europeană: supremaţie absolută 345
(a) Domeniul absolut al principiului supremaţiei 347
(i) Supremaţia asupra legilor interne ale statelor membre 347
(ii) Supremaţia asupra tratatelor internaţionale ale statelor membre 349
(b) Natura „executivă" a supremaţiei: neaplicare, iar nu invalidare 351
2. Perspectiva naţională: supremaţie relativă 354
(a) Limitele drepturilor fundamentale: jurisprudenţa „atât timp" 355
(b) Limite ale competenţelor: de la „*Maastricht*" la „*Mangold*" 357
3. Prioritatea legislativă: natură şi efect 360
(a) Categorii ale priorităţii: efectele relative ale priorităţii 360
(i) Prioritatea domeniului 361
(ii) Prioritatea obstacolului 362
(iii) Prioritatea normei 363
(b) Moduri ale priorităţii: prioritatea explicită şi prioritatea implicită 363
4. Limite constituţionale ale priorităţii legislative 365
(a) Instrumentele Uniunii şi capacitatea lor de a dispune de prioritate 365
(i) Capacitatea prioritară a regulamentelor 365
(ii) Capacitatea prioritară a directivelor 367
(iii) Capacitatea prioritară a acordurilor internaţionale 368
(b) Limitele priorităţii din perspectiva competenţei 370
(i) Competenţe de armonizare minimală 371
(ii) Competenţe complementare care exclud armonizarea 372
Concluzii 374

Introducere

În măsura în care dreptul european se aplică în mod direct în statele membre, el trebuie aplicat de autorităţile naţionale alături de dreptul naţional. Iar, întrucât dreptul european poate avea efect direct, el ar putea intra în conflict cu dreptul naţional într-o situaţie concretă[1].

[1] Pentru cele două teorii principale privind raportul dintre efectul direct şi supremaţie, a se vedea: M. Dougan, „When Worlds Collide! Competiting Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy", CML Rev, vol. 44, 2007, 931. Articolul este un răspuns parţial la K. Lenaerts şi T. Corthaut, „Of Birds and Hedges: the Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law", EL Rev, vol. 31, 2006, 287, care a generat o dezbatere aprinsă. Este totuşi surprinzător de

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Atunci când vin în conflict două voinţe legislative, fiecare ordine juridică trebuie să determine *când* apar conflictele şi *cum* trebuie soluţionate aceste conflicte. Pentru ordinea juridică a Uniunii, aceste două dimensiuni s-au dezvoltat într-adevăr pentru raportul dintre dreptul european şi dreptul naţional. În constituţionalismul european [unional], ele au fost descrise ca principiul priorităţii şi, respectiv, principiul supremaţiei: „Problema priorităţii constă în stabilirea dacă există un conflict între o dispoziţie naţională şi o regulă de drept [european]. Problema supremaţiei priveşte modul în care va fi soluţionat un astfel de conflict, în cazul în care se constată existenţa sa"[2]. Prioritatea şi supremaţia reprezintă astfel „cele două feţe ale aceleiaşi monede"[3]. Ele sunt siamezi: diferite, însă inseparabile. Nu există supremaţie fără prioritate.

Acest capitol începe cu o analiză a doctrinei supremaţiei. Cât de suprem este dreptul european? Va prevala dreptul european asupra întregului drept naţional? Şi care este efectul principiului supremaţiei asupra dreptului naţional? Vom vedea că există *două* perspective asupra chestiunii supremaţiei. Potrivit perspectivei *europene*, întreg dreptul Uniunii prevalează asupra întregului drept naţional. Această părere „absolută" nu este împărtăşită de statele membre. Într-adevăr, potrivit perspectivei *naţionale*, supremaţia dreptului european este relativă: un anumit drept naţional este considerat a se situa dincolo de supremaţia dreptului european. O a treia secţiune trece astfel la doctrina priorităţii. Aceasta ne spune în ce măsură dreptul naţional se află în conflict cu dreptul european, şi anume: cât spaţiu juridic lasă încă statelor membre o lege europeană. Legiuitorul Uniunii este, în general, liber să aleagă în ce măsură doreşte să exercite prioritatea în privinţa dreptului naţional. Există totuşi două potenţiale limite constituţionale pentru această libertate. În primul rând, tipul de *instrument* utilizat – regulament, directivă sau acord internaţional – ar putea limita efectul prioritar al dreptului european. Iar, în al doilea rând: tipul de *competenţă* pe care se întemeiază Uniunea – partajată sau complementară – care ar putea determina capacitatea legiuitorului Uniunii de a dispune de prioritate în raport cu statele membre.

1. Perspectiva europeană: supremaţie absolută

Soluţionarea conflictelor legislative impune o ierarhie de norme. Statele federale moderne soluţionează de regulă conflictele între legislaţia federală şi cea statală în

ce această „dispută germană" – care nu a fost dusă paradoxal de germani – a devenit atât de proeminentă, întrucât pare a avea foarte puţin consecinţe, dacă există, asupra raportului dintre dreptul european şi cel naţional. Acest capitol, precum va deveni mai clar în cele ce urmează, susţine punctul de vedere conform căruia supremaţia impune un conflict concret între norme diferite. Atunci când o normă europeană nu dispune de efect direct, ea nu poate fi aplicată într-o cauză determinată, iar pentru acest motiv ea nu se poate ciocni de o normă naţională. Principiul supremaţiei este un principiu „executiv" sau „judecătoresc".

[2] M. Waelbroeck, „The Emergent Doctrine of Community Preemption – Consent and Redelegation", în T. Sandalow şi E. Stein (ed.), *Courts and Free Markets: Perspectives from the United States and Europe* (Oxford University Press, 1982), vol. II, 548-580, la 551.

[3] S. Krislov, C.-D. Ehlermann şi J. Weiler, „The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community", în M. Cappelletti, M. Seccombe şi J. Weiler (ed.), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience* (de Gruyter, 1986), vol. I, 3, la 90.

favoarea celei dintâi: legea federală este supremă în raport cu legea statală[4]. Această „soluție centralistă" a devenit atât de înrădăcinată în mentalitățile noastre constituționale, încât tindem să uităm că este posibilă și „soluția descentralizată": legea locală poate avea supremație asupra legii centrale[5]. Supremația și efectul direct *nu* sunt astfel fețe diferite ale aceleiași monede. În timp ce supremația unei norme implică efectul său direct, efectul direct al unei norme *nu* va implica supremația sa[6]. Orice ordine juridică compusă trebuie să determine astfel care lege prevalează în cazul unui conflict normativ. Cel mai simplu format al supremației este unul care este absolut: întregul drept dintr-o ordine juridică este superior întregului drept al celeilalte. Supremația absolută poate fi acordată aici ordinii juridice a comunității politice mai mici sau mai mari. Între aceste două extreme se află însă o gamă de nuanțe posibile[7].

La nașterea Uniunii, tratatele europene nu dispuneau în mod explicit supremația dreptului european[8]. Însemna aceasta că supremația era un aspect care trebuia determinat de ordinile juridice naționale (soluția descentralizată)? Sau exista o doctrină a *Uniunii* privind supremația (soluția centralizată)? Iar în cazul din urmă, cât de suprem ar fi dreptul european asupra dreptului național? Ar adopta o doctrină absolută sau ar permite materii în care dreptul național ar prevala asupra dreptului european contrar? Iar supremația dreptului european ar conduce la „invalidarea" dreptului statal; sau ea ar impunea doar „neaplicarea" sa?

Să abordăm aceste întrebări în două etape. Vom examina pentru început întinderea doctrinei supremației și vom observa că Uniunea preferă un principiu

---

[4] Art. VI alin. (2) din Constituția SUA, de exemplu, dispune: „Constituția de față și legile Statelor Unite care se adoptă în temeiul ei, precum și toate tratatele încheiate sau care se vor încheia sub autoritatea Statelor Unite sunt legea supremă a țării".

[5] Pentru un timp îndelungat, în cursul Evului Mediu, „soluția descentralizată" a structurat raporturile federale. Spiritul său constituțional este conservat cel mai bine în vechiul proverb de drept: „Dreptul orășenesc devansează dreptul regional, dreptul regional devansează dreptul comun". În cazul unui conflict legislativ, era acordată astfel supremație comunității politice mai mici.

[6] Putem observa efectul direct fără supremație în statutul acordat dreptului internațional cutumiar în ordinea juridică britanică. Iar faptul că poate exista efect direct fără supremație este motivul pentru care există două variante ale teoriei moniste în dreptul internațional (a se vedea H. Kelsen, „Sovereignty", în S. L. Paulson și B. L. Paulson (ed.), *Normativity and Norms: Critical Perspectives on Kelsenian Themes* (Clarendon Press, 1998), 525). Pentru o teorie monistă care acordă prioritate dreptului (constituțional) național, a se vedea: Statele Unite. Pentru o teorie monistă în care dreptul internațional poate răsturna dreptul constituțional național, a se vedea: Țările de Jos (A. Nollkaemper, „The Netherlands", în D. Sloss (ed.), *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: a Comparative Study* (Cambridge University Press, 2009), 326).

[7] Statutul dreptului internațional în ordinea juridică germană depinde de izvorul său de drept. În timp ce principiile generale ale dreptului internațional preiau o poziție ierarhică între constituția germană și legislația federală, tratatele internaționale au fost plasate în mod tradițional în rangul ierarhic al legislației normale.

[8] Tratatul constituțional *ar* fi adăugat o dispoziție explicită (art. I-6 TC): „Constituția și dreptul adoptat de către instituțiile Uniunii, în exercitarea competențelor care îi sunt atribuite acesteia, au întâietate față de dreptul statelor membre". Dispoziția nu a fost preluată totuși de Tratatul de la Lisabona. Or, cel din urmă a adăugat Declarația nr. 17 care dispune: „Conferința reamintește că, în conformitate cu jurisprudența constantă a Curții de Justiție a Uniunii Europene, tratatele și legislația adoptată de Uniune pe baza tratatelor au prioritate în raport cu dreptul statelor membre, în condițiile prevăzute de jurisprudența menționată anterior".

absolut: întreg dreptul european prevalează asupra dreptului naţional. Supremaţia dreptului european nu va afecta totuşi validitatea normelor naţionale. Această natură „executivă" a supremaţiei va fi discutată într-o a doua etapă.

(a) Domeniul absolut al principiului supremaţiei

Cele mai puternice tradiţii dualiste din cadrul a două state membre în 1958[9] au ridicat o ameninţare juridică serioasă pentru unitatea ordinii juridice a Uniunii. În cadrul statelor dualiste, statutul dreptului european este considerat a depinde de actul naţional care „transpune" tratatele europene. Atunci când acesta era o lege a parlamentului, orice acte ulterioare ale parlamentului puteau abroga – explicit sau implicit – legea de transpunere. În cadrul tradiţiei britanice, aceasta decurge din doctrina clasică a suveranităţii parlamentare: un Parlament „vechi" nu poate obliga unul „nou". Orice act parlamentar „mai nou" va prevala astfel teoretic asupra „mai vechii" Legi privind Uniunea Europeană. Supremaţia dreptului european putea fi ameninţată însă chiar în statele moniste. Chiar în statele moniste, supremaţia dreptului european va găsi o limită în structurile constituţionale ale statului.

Ar insista ordinea juridică europeană în faptul că dreptul său trebuia să prevaleze asupra dreptului naţional, inclusiv asupra constituţiilor naţionale? Curtea de Justiţie a procedat tocmai astfel într-o serie de cauze întemeietoare. Însă, deşi stabilirea supremaţiei asupra dreptului naţional intern a fost grabnică, extinderea sa la tratatele internaţionale ale statelor membre a fost mult mai lentă.

(i) Supremaţia asupra legilor interne ale statelor membre

Speriată de soluţia descentralizată la chestiunea supremaţiei, Curtea a centralizat aspectul supremaţiei, prin transformarea lui într-un principiu al dreptului european. În *Costa/ENEL*[10], sistemul judiciar european a fost întrebat dacă legislaţia naţională adoptată ulterior anului 1958 putea prevala asupra tratatelor. Litigiul a apărut dintr-o factură la energie neplătită de Costa către „Organismul naţional pentru energie electrică". Acesta din urmă fusese înfiinţat prin Legea privind naţionalizarea electricităţii din 1962, care fusese contestată de reclamant ca încălcare a tratatelor europene. Tradiţia dualistă italiană a răspuns că tratatele europene – asemenea dreptului internaţional ordinar – fuseseră transpuse prin legislaţie naţională de la care se putea deroga – urmând logica de drept internaţional – prin legislaţie naţională ulterioară. Puteau statele membre determina astfel în mod unilateral statutul dreptului european în ordinea lor juridică naţională? Curtea a respins această interpretare şi s-a distanţat faţă de teza de drept internaţional: „[...] spre deosebire de tratatele internaţionale obişnuite, Tratatul [UE] a instituit o ordine juridică proprie, integrată în sistemul juridic al statelor membre în momentul intrării în vigoare a tratatului şi care este obligatorie pentru instanţele acestora; [...] această integrare a dispoziţiilor care provin

[9] C. Sasse, „The Common Market: Between International and Municipal Law", în *Yale Law Journal*, vol. 75, 1965-1966, 696-753.

[10] Cauza 6/64, *Costa/ENEL*, ECR [1964], p. 585.

din izvoare [unionale] în dreptul fiecărei ţări membre, precum şi, într-un sens mai general, litera şi spiritul tratatului au drept corolar imposibilitatea statelor de a face să prevaleze, împotriva unei ordini juridice acceptate de către acestea pe bază de reciprocitate, o măsură unilaterală ulterioară care nu poate astfel să îi fie opozabilă; [...] *forţa executivă* a dreptului [european] nu poate, într-adevăr, varia de la un stat la altul în funcţie de legile interne ulterioare fără a pune în pericol realizarea scopurilor tratatului [...]; rezultă din ansamblul acestor elemente că, întrucât provine dintr-un izvor autonom, dreptului născut din tratat nu i s-ar putea opune, aşadar, în considerarea naturii sale specifice originale, pe cale judiciară, un text intern, indiferent de natura acestuia, fără a-şi pierde caracterul [european] şi fără a fi pus în discuţie fundamentul juridic al [Uniunii] înseşi [...]"[11].

Dreptul european ar dispune de supremaţie asupra dreptului naţional, de vreme ce „forţa executivă" a acestuia nu trebuie să varieze de la un stat la altul. Supremaţia dreptului Uniunii nu ar putea fi derivată din dreptul internaţional clasic[12], iar pentru acest motiv Curtea a trebuit să declare ordinea juridică a Uniunii ca autonomă faţă de ordinea internaţională obişnuită. Cât de suprem era, însă, dreptul european? Faptul că tratatele internaţionale prevalau asupra legislaţiei naţionale nu implica în mod automat că *întreg* dreptul secundar ar prevala asupra *întregului* drept naţional. Ar accepta Curtea o soluţie „nuanţată" pentru anumite norme naţionale, precum dreptul constituţional naţional?

Curtea Europeană nu a acceptat niciodată domeniul relativ al doctrinei supremaţiei. Acest aspect a fost clarificat în [cauza] *Internationale Handelsgesellschaft*[13]. O instanţă administrativă germană a ridicat îndoieli că legislaţia europeană ar putea încălca drepturi fundamentale acordate prin Constituţia germană şi a adresat Curţii Europene de Justiţie chiar această întrebare. Principiile structurale fundamentale ale constituţiilor naţionale, inclusiv drepturile fundamentale, se situau în afara

[11] *Ibidem*, 593-594 (s.a.).

[12] Anumiţi specialişti în drept se referă la „supremaţia" dreptului internaţional în raport cu dreptul naţional (a se vedea F. Morgenstern, „Judicial Practice and the Supremacy of International Law", în *British Yearbook of International Law*, vol. 27, 1950, 42). Cu toate acestea, noţiunea de supremaţie este utilizată aici într-un mod imprecis. Supremaţia juridică semnifică prioritatea unei norme asupra alteia. Pentru aceasta, două norme trebuie să fie în conflict şi, prin urmare, să facă parte din aceeaşi ordine juridică. Dreptul internaţional clasic se întemeiază totuşi pe suveranitatea statelor, iar aceasta implica o relaţie dualistă cu dreptul naţional. Vălul dualist proteja legislaţia naţională în privinţa precedenţei normelor adoptate de autorităţi „supranaţionale" precum Biserica Catolică sau Sfântul Imperiu Roman (atunci când un stat se deschide spre dreptul internaţional, această poziţie „monistă" este o alegere naţională. Dreptul internaţional ca atare nu a impus niciodată monismul asupra unui stat. Din contră, distingând în mod clar între dreptul internaţional şi cel naţional, el se întemeiază pe o filosofie dualistă). Nu va fi de ajutor referirea la doctrina de drept internaţional „*pacta sunt servanda*". Faptul că un stat nu poate invoca dreptul său intern pentru a justifica o încălcare a obligaţiilor internaţionale nu este supremaţie. În spatele doctrinei „*pacta sunt servanda*" se află noţiunea de răspundere juridică: un stat nu se poate sustrage – fără să suporte răspunderea juridică – obligaţiilor sale internaţionale. Este menţinută aşadar dualitatea dreptului intern şi a celui internaţional: cel dintâi nu îl poate afecta pe ultimul (iar ultimul nu poate afecta pe cel dintâi).

[13] Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR [1970], p. 1125.

domeniului supremaţiei federale? Curtea s-a împotrivit. „Recurgerea la norme sau noţiuni juridice ale dreptului naţional pentru aprecierea validităţii actelor adoptate de instituţiile [Uniunii] ar aduce atingere unităţii şi eficienţei dreptului [european]. Validitatea unor astfel de acte poate fi apreciată numai în lumina dreptului [european]"[14]. Validitatea legislaţiei europene nu ar putea fi afectată – chiar de cele mai fundamentale norme din cadrul statelor membre. Viziunea Curţii despre supremaţia dreptului european asupra dreptului naţional a fost una absolută: „Întregul drept [european] prevalează asupra întregului drept naţional"[15].

(ii) Supremaţia asupra tratatelor internaţionale ale statelor membre

Deşi doctrina europeană a supremaţiei a apărut rapid în privinţa legislaţiei naţionale[16], extinderea sa la acordurile internaţionale ale statelor membre a fost mult mai lentă. Chiar de la începuturi, tratatele au recunoscut aici o excepţie explicită la supremaţia dreptului european. Potrivit art. 351 TFUE: „Dispoziţiile tratatelor nu aduc atingere drepturilor şi obligaţiilor care rezultă din convenţiile încheiate până la 1 ianuarie 1958 sau, pentru statele membre aderente, înainte de data aderării acestora, între unul sau mai multe state membre pe de o parte şi unul sau mai multe state terţe pe de altă parte"[17]. Art. 351 codifica „supremaţia" acordurilor internaţionale *anterioare* ale statelor membre asupra dreptului european contrar. În cazul unui conflict între cele două, dreptul european era cel care putea fi lăsat neaplicat *în cadrul ordinilor juridice naţionale*. Într-adevăr, art. 351 „nu şi-ar îndeplini obiectivul dacă nu ar implica obligaţia instituţiilor [Uniunii] de a nu împiedica executarea angajamentelor statelor membre care decurg dintr-o convenţie anterioară"[18]. Aceasta constituia o incursiune severă în integritatea ordinii juridice europene, iar ca atare ea trebuia interpretată în sens strict[19].

---

[14] *Ibidem*, pct. 3.

[15] R. Kovar, „The Relationship between Community Law and National Law", în Comisia CE (ed.), *Thirty Years of Community Law* (Comisia CE, 1981), 109-149, la 112-113.

[16] Cu privire la stabilirea acceptării sociale a doctrinei, a se vedea: K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: the Making of an International Rule of Law in Europe* (Oxford University Press, 2001).

[17] Primul paragraf. Dispoziţia continuă (paragraful al doilea): „În măsura în care aceste convenţii nu sunt compatibile cu tratatele, statul sau statele membre în cauză recurg la toate mijloacele corespunzătoare pentru a elimina incompatibilităţile constatate. La nevoie, statele membre îşi acordă reciproc sprijin în vederea atingerii acestui scop şi adoptă, dacă este cazul, o poziţie comună". Cu privire la întinderea acestei obligaţii, a se vedea: J. Klabbers, „Moribund on the Fourth of July? The Court of Justice on Prior Agreements of the Member States", EL Rev, vol. 26, 2001, 187, precum şi: R. Schütze, „The „Succession Doctrine" and the European Union", în A. Arnull (şi alţii, ed.), *A Constitutional Order of States: Essays in Honour of Alan Dashwood* (Hart, 2011), 459, la 473 şi urm.

[18] Cauza 812/79, *Attorney General/Juan C. Burgoa*, ECR [1980], p. 2787, pct. 9 (s.a.). Aceasta a fost confirmată în cauza C-158/91, *procedură penală împotriva lui Jean-Claude Levy*, ECR [1993], p. I-4287, pct. 22: „Având în vedere consideraţiile precedente, este necesar să se răspundă la întrebarea preliminară adresată că instanţa naţională are obligaţia de a asigura respectarea deplină a [legislaţiei europene relevante] [...], fără să aplice nicio dispoziţie contrară a legislaţiei naţionale, cu excepţia cazului în care aplicarea unei astfel de dispoziţii este necesară pentru asigurarea executării de către statul membru în cauză a unor obligaţii rezultate dintr-o convenţie încheiată înainte de intrarea în vigoare a Tratatului CEE cu ţări terţe".

[19] Cauza C-324/93, *The Queen/Secretary of State for Home Department, ex parte Evans Medical Ltd şi Macfarlan Smith Ltd*, ECR [1995], p. I-563, pct. 32.

Ar exista însă limite interne sau externe ale „supremației" tratatelor internaționale anterioare ale statelor membre? Curtea a clarificat existența unor limite interne în această privință. Art. 351 primul paragraf ar permite statelor membre doar să execute *obligațiile* lor față de state terțe[20]. Statele membre nu s-ar putea întemeia astfel pe art. 351 pentru exercitarea drepturilor lor; ele nu s-ar putea întemeia pe dispoziție nici pentru îndeplinirea obligațiilor internaționale între ele. Aceste limitări interne sunt completate de limitări externe. Curtea a clarificat existența lor în *Kadi*[21]. Deși a admis că art. 351 ar justifica chiar derogări de la dreptul primar al Uniunii, Curtea a insistat că aceste dispoziții „nu pot fi înțelese ca autorizând o derogare de la principiile libertății, democrației și respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale consacrate la articolul [1] [...] [T]UE ca fundamente ale Uniunii"[22]. În opinia Curții, „articolul [351 TFUE] nu ar putea în niciun caz să permită punerea în discuție a unor principii care fac parte din chiar fundamentele ordinii juridice [a Uniunii]"[23]. Identitatea constituțională a Uniunii constituia o limită a supremației tratatelor internaționale anterioare încheiate de statele membre.

Ar trebui extinsă însă aplicarea – limitată – a art. 351 TFUE, prin analogie, la acordurile internaționale *ulterioare*?[24] Principala forță constituțională subiacentă argumentului este aceea că ea protejează exercitarea efectivă a puterilor statelor membre de încheiere de tratate. Întrucât, „altfel, statele membre nu ar putea încheia niciun tratat internațional fără întreținerea riscului unui conflict ulterior cu dreptul [european]"[25]. Această idee a fost criticată: nu ar exista niciun motiv pentru care principiile constituționale „normale" care caracterizează raportul dintre dreptul european și acte naționale unilaterale nu s-ar aplica unor acorduri internaționale încheiate ulterior[26]. A fost propusă o cale de mijloc care limitează aplicarea prin

[20] Cauza 10/61, *Comisia/Italia*, ECR [1962], p. 1, 10-11: „[...] termenii „drepturi și obligații" din articolul [351] se referă, în ceea ce privește „drepturile", la drepturi ale statelor terțe, iar, în ceea ce privește „obligațiile", la obligațiile statelor membre; [...] în virtutea principiilor dreptului internațional, un stat, când se angajează în privința unei obligații noi, contrară drepturilor deținute în temeiul unui tratat anterior, renunță, prin faptul însuși, să utilizeze aceste drepturi în măsura necesară executării noii sale obligații; [...] în fapt, tratatele [europene] primează în materiile pe care le reglementează față de convențiile încheiate înaintea intrării lor în vigoare între statele membre [...]".

[21] Cauza C-402/05 P, *Kadi și Al Barakaat International Foundation/Consiliul și Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351. Faptele cauzei vor fi discutate mai jos.

[22] *Ibidem*, pct. 303. Dispoziția originală în cauză era fostul art. 6 alin. (1) UE, care dispunea: „Uniunea se întemeiază pe principiile libertății, democrației, respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și ale statului de drept, principii care sunt comune statelor membre". În prezent, dispoziția este consacrată la art. 2 TUE: „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităților. [...]"

[23] Cauza C-402/05 P, *Kadi* (supra n. 21), pct. 304.

[24] E. Pache și J. Bielitz, „Das Verhältnis der EG zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten", Europarecht , vol. 41, 2006, 316, 327 (traducerea autorului).

[25] J.H.F. van Panhuys, „Conflicts between the Law of the European Communities and Other Rules of International Law", CML Rev, vol. 3, 1965-1966, 420, 434.

[26] E. Bülow, „Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis zu Drittländern", în A. Clauder (ed.), *Einführung in die Rechtsfragen der europäischen Integration* (Europa Union Verlag, 1972), 52, 54.

analogie a art. 351 unor situații în care conflictul dintre tratatele internaționale ale statelor membre, ulterior aderării lor, și legislația europeană adoptată subsecvent era „previzibil în mod obiectiv" și, prin urmare, nu ar putea fi așteptat[27].

Niciuna dintre propunerile de extindere a art. 351 prin analogie nu a fost totuși reflectată în jurisprudența Curții Europene de Justiție[28]. Curtea a menținut în mod necondiționat supremația dreptului european asupra acordurilor internaționale încheiate de statele membre ulterior anului 1958. În lumina potențialei răspunderi a statelor membre, este aceasta o soluție constituțională echitabilă? Ar trebui distins într-adevăr în funcție de împrejurarea dacă o normă este adoptată prin intermediul unei măsuri naționale unilaterale sau prin intermediul unui acord internațional cu un stat terț? Trebuie găsite încă soluții constituționale pentru soluționarea dilemei statelor membre de alegere între Scila răspunderii în temeiul tratatelor europene și Caribda răspunderii internaționale pentru încălcarea unui contract. Ar trebui așadar ca ordinii juridice a Uniunii să i se acorde un mecanism de autorizare prealabilă pentru acordurile internaționale ale statelor membre? Sau ar trebui ca Uniunea să suporte împreună cu statul membru în cauză răspunderea financiară pentru încălcarea contractului?

Acestea sunt întrebări constituționale dificile. Ele așteaptă viitoare răspunsuri constituționale[29].

(b) Natura „executivă" a supremației: neaplicare, iar nu invalidare

Care sunt consecințele în drept ale supremației dreptului european asupra dreptului național contrar? O instanță națională trebuie să „lase neaplicate astfel de dispoziții în măsura în care ele sunt incompatibile cu dreptul [european]" sau ea trebuie să „le declare nule"?[30] Această întrebare privește efectul constituțional în statele membre al doctrinei supremației.

Răspunsul clasic la aceste întrebări se găsește în [cauza] *Simmenthal II*[31]. Aspectul ridicat în acțiunea principală a fost acesta: care sunt „consecințele aplicabilității directe a unei dispoziții de drept [unional] în cazul incompatibilității cu o dispoziție legislativă ulterioară a unui stat membru"?[32] În cadrul ordinii constituționale italiene, legislația națională ar putea fi *abrogată* doar de Parlament

---

[27] E.-U. Petersmann, „Artikel 234", în H. Von der Groeben, J. Thiesing și C.-D. Ehlermann (ed.), *Kommentar zum EWG-Vertrag* (Nomos, 1991) 5725, 5731 (par. 6).

[28] A se vedea cauzele conexate C-176 și 177/97, *Comisia/Belgia și Luxemburg*, ECR [1998], p. I-3557.

[29] Deocamdată, un răspuns legislativ poate fi observat în includerea unor clauze „de salvgardare explicită" în legislația unională relevantă. O bună ilustrare a acestei tehnici este art. 28 din Regulamentul 864/2007 privind legea aplicabilă obligațiilor necontractuale (Roma II) (JO L 1999, 2007, p. 40). Această clauze constituie o extensie legislativă a art. 351 TFUE: legislația Uniunii nu afectează acordurile internaționale ale statelor membre cu state terțe încheiate ulterior anului 1958, însă înainte de adoptarea regulamentului.

[30] Tocmai această întrebare a fost ridicată în: cauza 34/67, *Firma Gebrüder Luck/Hauptzollamt Köln- Rheinau*, ECR [1968], p. 245.

[31] Cauza 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/Simmenthal SpA*, ECR [1978], p. 629. A se vedea, însă, și: cauza 48/71, *Comisia/Italia*, ECR [1978], p. 629.

[32] Cauza 106/77, *Simmenthal* (supra n. 31), pct. 13.

sau de Curtea Supremă. Ar trebui astfel ca instanţele naţionale inferioare să aştepte până ce are loc aceasta, iar între timp ar trebui să aplice legislaţia naţională care încalcă legislaţia Uniunii? Deloc surprinzător, Curtea Europeană a respins o atare interpretare. Apelând la „înseşi fundamentele [Uniunii]", Curtea Europeană a declarat că instanţelor naţionale le revenea o obligaţie directă de a da efect imediat dreptului european. Supremaţia dreptului european însemna că „normele de drept [european] trebuie să îşi producă totalitatea efectelor în mod uniform în toate statele membre, de la intrarea lor în vigoare şi în cursul întregii perioade de validitate a acestora"[33]. Însemna aceasta că instanţa naţională trebuia să *abroge* legea naţională? Potrivit unei păreri, supremaţia însemna într-adevăr că instanţele naţionale trebuie să declare nulitatea legislaţiei naţionale contrare. Dreptul european ar „pune capăt" dreptului naţional[34]. Or, Curtea a preferat o opinie mai blândă – a doua: „în temeiul *principiului supremaţiei* dreptului [european], dispoziţiile tratatului şi actele instituţiilor direct aplicabile au ca efect, în raporturile lor cu legislaţia naţională a statelor membre, prin simplul fapt al intrării lor în vigoare, nu numai de a determina *inaplicabilitatea de drept* a oricărei dispoziţii contrare a legislaţiei naţionale existente, ci şi – în măsura în care aceste dispoziţii şi acte fac parte integrantă, cu rang superior normelor interne, din ordinea juridică aplicabilă pe teritoriul fiecărui stat membru – de a împiedica adoptarea valabilă a unor noi acte normative naţionale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme [europene]"[35].

Atunci când măsurile naţionale se aflau în conflict cu dreptul european, supremaţia dreptului european nu le-ar determina nulitatea lor, ci doar „inaplicabilitatea"[36]. Instanţelor naţionale nu li se cerea „invalidarea", ci „neaplicarea", atunci când legislaţia europeană intra în conflict cu legislaţia naţională preexistentă. Or, în paragraful de mai sus, efectul doctrinei supremaţiei a apărut mai puternic în legătură cu viitoarea legislaţie naţională. Curtea a afirmat aici că supremaţia dreptului european ar „împiedica *adoptarea valabilă* a unor noi acte normative naţionale, în măsura în care acestea ar fi incompatibile cu norme [europene]"[37]. Trebuia să însemne aceasta că legiuitorul naţional nu era competent nici chiar să adopte legislaţie naţională care

---

[33] *Ibidem*, pct. 14.

[34] Chiar acesta este titlul unei monografii germane a lui E. Grabitz, *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht* (L. Appel, 1966). Această poziţie a fost împărtăşită de Hallstein: „[S]upremaţia dreptul [european] înseamnă în esenţă două lucruri: normele sale au precedenţă indiferent de nivelul celor două ordini în care se produce conflictul şi, în plus, dreptul [european] *nu doar invalidează dreptul naţional anterior, ci limitează şi legislaţia naţională ulterioară*" (W. Hallstein, apud Sasse, „*The Common Market*" (supra n. 9), 696-753, la 717 (s.a.)).

[35] Cauza 106/77, *Simmenthal* (supra n. 31), pct. 17 (s.a.).

[36] Referirea Curţii la „dispoziţiile [...] direct aplicabile" nu a fost concepută să limiteze la regulamente supremaţia dreptului european. Actele Uniunii în discuţie în cauza *Simmenthal* au fost, în fapt, directive. Acest punct a fost clarificat în jurisprudenţa ulterioară: a se vedea cauza 148/78, *Ratti*, ECR [1979], p. 1629; şi cauza 152/84, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1986], p. 723.

[37] Cauza 106/77, *Simmenthal* (supra n. 31) pct. 17 (s.a.).

[38] A. Barav, „Les effets du droit communautaire directement applicable", CDE, vol. 14, 1978, 265-286, la 275-276. A se vedea şi Grabitz, *Gemeinschaftsrecht* (supra n. 34), şi Hallstein, apud Sasse, *The Common Market* (supra n. 34).

ar contraveni dreptului european *în vigoare*? Această legislaţie naţională era nulă *ab initio*?[38]

În *Ministero delle Finanze/IN.CO.GE. '90*[39], Comisia a cules acest al doilea aspect al hotărârii *Simmenthal* şi a susţinut că „stat membru este *lipsit de orice competenţă de a adopta [ulterior]* o dispoziţie fiscală incompatibilă cu dreptul [european] astfel încât o astfel de dispoziţie şi obligaţia fiscală corespondentă trebuie să fie considerate drept *inexistente*"[40]. Curtea Europeană de Justiţie nu a fost însă de acord cu această interpretare. Indicând faptul că *Simmenthal II* nu a făcut nicio „distincţie între dreptul naţional preexistent şi cel adoptat ulterior"[41], incompatibilitatea cu dreptul european a normelor de drept naţional adoptate ulterior nu avea efectul de a face aceste norme inexistente[42]. Instanţele naţionale erau astfel obligate doar să lase neaplicată o dispoziţie contrară a dreptului naţional – fie ea anterioară ori ulterioară dreptului Uniunii[43].

Ce ne va spune aceasta despre natura principiului supremaţiei? Ne spune că doctrina supremaţiei priveşte „forţa executivă" a dreptului european. Ordinea juridică a Uniunii, integrată în ordinile juridice naţionale, nu este o ordine juridică „unitară". Dreptul european lasă neatinsă „validitatea" normelor naţionale; iar ea nu va nega competenţa legislativă subiacentă a statelor membre. Principiul supremaţiei nu este adresat astfel legiuitorului statal, ci ramurilor executivă şi judecătorească naţionale. Iar, deşi, în anumite situaţii, *legiuitorul* naţional va fi obligat să modifice sau să abroge dispoziţii naţionale care generează insecuritate juridică[44], această obligaţie secundară

---

[39] Cauzele conexate C-10-22/97, *Ministero delle Finanze/IN.CO.GE. '90 Srl şi alţii*, ECR [1998], p. I-6307.

[40] *Ibidem*, pct. 18 (s.a.).

[41] Fără îndoială, în cauza *Simmenthal*, Curtea nu avusese în vedere două consecinţe diferite pentru principiul supremaţiei. În timp ce considerentul 17 pare a opera o distincţie în funcţie de împrejurarea dacă legislaţia naţională a existat sa nu, dispozitivul hotărârii s-a referit la ambele variante. El a precizat că o instanţă naţională ar trebui să refuze din oficiu „aplicarea oricărei dispoziţii contrare a legislaţiei naţionale" (cauza 106/77, *Simmenthal* (supra n. 31), dispozitiv).

[42] Cauzele conexate C-10-22/97, *IN.CO.GE.* (supra n. 39), pct. 20-21.

[43] Neaplicarea legislaţiei naţionale în aceste cazuri nu este decât o „cerinţă minimă" obligatorie stabilită prin ordinea juridică a Uniunii. O ordine juridică naţională poate, dacă doreşte astfel, să precizeze consecinţe mai stricte pentru protejarea efectivităţii depline a dreptului european: cauza 34/67, *Firma Gebruder Luck/Hauptzollamt Koln-Rheinau*, ECR [1968], p. 245, la 251: „[deşi dreptul european] exclude aplicarea oricărei măsuri din ordinea internă incompatibilă cu acest text[,] acest articol nu limitează totuşi puterea instanţelor naţionale competente de a aplica, printre diversele proceduri din ordinea juridică internă, pe acelea care sunt potrivite pentru garantarea drepturilor individuale conferite prin dreptul [european]".

[44] Cauza 167/73, *Comisia/Republica Franceză*, ECR [1974], p. 359, pct. 41: „[...] reiese că, deşi situaţia juridică obiectivă este clară în sensul că articolul [45] şi Regulamentul 1612/68 sunt direct aplicabile pe teritoriul Republicii Franceze, menţinerea în aceste condiţii a textului Code du travail maritime determină o situaţie ambiguă menţinând, în ceea ce îi priveşte pe destinatarii legii în cauză, o stare de incertitudine în ceea ce priveşte posibilităţile care le sunt rezervate de a face apel la dreptul [european]". În prezent, Curtea pare a presupune în general că prezenţa unei dispoziţii generale aflate în conflict cu dreptul european va „genera *[ipso facto]* o situaţie de fapt ambiguă în măsura în care lasă subiecţii de drept interesaţi într-o stare de incertitudine în privinţa posibilităţilor de care dispun pentru a face apel la dreptul [european]"; a se vedea cauza 104/86, *Comisia/Italia*, ECR [1988], p. 1799, pct. 12. A se vedea şi cauza C-185/96, *Comisia/Republica Elenă*, ECR [1998], p. 6601, pct. 32: „[...] este suficient să se reamintească faptul că, potrivit unei jurisprudenţe constante, menţinerea unei reglementări naţionale care este în sine incompatibilă cu dreptul [european], chiar dacă statul membru în cauză acţionează în conformitate cu acest drept, dă naştere unei situaţii de fapt ambigue menţinând, pentru subiecţii de drept interesaţi, o stare de incertitudine cu privire la posibilităţile care le sunt rezervate pentru a face apel la dreptul [european]".

nu este o consecinţă directă a principiului supremaţiei, ci derivă din art. 4 alin. (3) TUE[45]. Forţa executivă a dreptului european lasă astfel în general neatinsă validitatea normativă a dreptului naţional. Instanţele naţionale nu sunt obligate să „anuleze" dreptul naţional. Ele trebuie doar să nu îl aplice atunci când, într-o anumită cauză, el este în conflict cu dreptul european. Supremaţia poate fi caracterizată astfel cel mai bine ca „remediu". Într-adevăr, ea „este cel mai general remediu pe care particularii ale căror drepturi au fost încălcate îl pot introduce în faţa unei instanţe judecătoreşti"[46].

Această doctrină reparatorie a supremaţiei are un număr de avantaje. În primul rând, anumite ordini juridice naţionale pot să nu acorde instanţelor lor (inferioare) puterea de a invalida legi ale parlamentului. Întrebarea cine poate invalida legi naţionale este lăsată astfel ordinii juridice naţionale[47]. În al doilea rând, legi naţionale vaste trebuie lăsate neaplicate doar în măsura în care ele se află în conflict cu dreptul european[48]. Ele vor rămâne funcţionale în situaţii pur interne. În al treilea rând, odată ce actul Uniunii este abrogat, legislaţia naţională poate deveni încă o dată deplin funcţională[49].

2. Perspectiva naţională: supremaţie relativă

Uniunea Europeană nu este stat federal, în care problema suveranităţii să fie tranşată. Uniunea Europeană nu este o uniune federală de state. Oricare uniune federală este caracterizată printr-un dualism politic în care oricare cetăţean este membru al *două* organisme politice. Aceste *două* organisme politice vor rivaliza pentru loialitate, iar uneori punctul de vedere „naţional" privind o chestiune politică poate să nu corespundă punctului de vedere „european" în domeniu. Ce se întâmplă atunci când opiniile politice ale unui stat membru se ciocnesc cu cele ale Uniunii federale? Controversele asupra supremaţiei dreptului federal sunt la fel de vechi precum ideea (modernă) de federalism[50]. Iar, în timp ce secţiunea anterioară a expus răspunsul european la doctrina supremaţiei, această viziune absolută nu este împărtăşită – deloc surprinzător – de statele membre. Există într-adevăr o perspectivă naţională în concurenţă, iar această perspectivă naţională acceptă supremaţia dreptului european asupra unui *anumit* drept naţional, însă *nu asupra întregului* drept naţional. Supremaţia

[45] A se vedea, de exemplu, cauza 104/86, *Comisia/Italia* (supra n. 44) pct. 13, şi cauza 74/86, *Comisia/Germania*, ECR [1988], p. 2139, pct. 12.

[46] W. van Gerven, „Of Rights, Remedies and Procedures", CML Rev, vol. 37, 2000, 501, la 506.

[47] Cauza C-314/08, *Filipiak/Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, Rep. 2009, p. I-11049, pct. 82: „În temeiul principiului supremaţiei dreptului [european], conflictul dintre o dispoziţie din legea naţională şi o dispoziţie din tratat aplicabilă în mod direct se soluţionează, pentru o instanţă naţională, prin aplicarea dreptului [european], înlăturând, dacă este nevoie, aplicarea dispoziţiei naţionale contrare, iar nu prin constatarea nulităţii dispoziţiei naţionale, competenţa organismelor şi a instanţelor în această privinţă aparţinând fiecărui stat membru".

[48] B. de Witte, „Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order", în P. Craig şi G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 1999), 177-213, la 190.

[49] *Ibidem*.

[50] R. Schütze, „Federalism as Constitutional Pluralism: Letter from America", în J. Kommarek şi M. Avbelj (ed.), *Constitutional Pluralism in the European Union and Beyond* (Hart, 2012), capitolul 8.

dreptului european este percepută astfel ca relativă, de vreme ce este acordată și limitată prin dreptul constituțional național.

Limitele naționale asupra supremației dreptului european au fost exprimate în mod tradițional în două contexte[51]. În primul rând, anumite state membre – în special instanțele lor supreme – au purtat o luptă privind drepturile omului în cadrul ordinii juridice a Uniunii. S-a susținut că dreptul european nu putea încălca drepturile fundamentale *naționale*. Cea mai celebră luptă privind supremația dreptului european în acest context este conflictul între Curtea Europeană de Justiție și Curtea Constituțională germană. Curtea Constituțională germană a insistat aici că era competentă să „lase neaplicat" dreptul european. Aceeași competență a fost pretinsă într-un al doilea context: controlul *ultra vires*. Această zonă de conflict constituțional a devenit proeminentă în lumina exercitării expansive de Uniune a competențelor legislative și judecătorești. Și, încă o dată, în timp ce statele membre acceptă în general supremația dreptului european în cadrul unor *domenii limitate*, ele contestă faptul că Uniunea Europeană poate limita în mod exclusiv aceste domenii. Respingând *Kompetenz-Kompetenz*[52] pentru Uniune, aceste state insistă aici să aibă ultimul cuvânt în privința competențelor Uniunii.

(a) Limitele drepturilor fundamentale: jurisprudența „atât timp" *

O opinie națională puternică privind supremația s-a cristalizat în jurul [cauzei] *Internationale Handelsgesellschaft*[53]. Ulterior adoptării de Curtea Europeană de Justiție a părerii sale absolute privind supremația dreptului european, cauza s-a întors la Curtea Constituțională germană[54]. Curtea germană a definit acum perspectiva proprie asupra chestiunii. Dreptul constituțional național, în special drepturile fundamentale naționale, putea aduce atingere aplicării dreptului european în ordinea juridică internă?

Curtea Constituțională germană a respins, după cum se știe, viziunea absolută a Curții Europene și a înlocuit-o cu teoria contrară a supremației relative a dreptului

[51] Următoarea secțiune se concentrează asupra jurisprudenței Curții Constituționale germane. Această instanță a fost mult timp cea mai insistentă și – probabil – cea mai prestigioasă instanță națională în ordinea juridică a Uniunii. Pentru reacția instanțelor supreme franceze, a se vedea: R. Mehdi, „French Supreme Courts and European Union Law: Between Historical Compromise and Accepted Loyalty", CML Rev, vol. 48, 2011, 439. Pentru perspective ale curților constituționale central-europene, a se vedea: W. Sadurski, „„Solange, Chapter 3": Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union", în *European Law Journal*, vol. 14, 2008, 1. Pentru o prezentare istorică a raportului dintre dreptul european și cel național, a se vedea: A. Oppenheimer, *The Relationship between European Community Law and National Law: the Cases* (Cambridge University Press, 1994).

[52] Cu privire la această noțiune (germană) stranie, a se vedea: capitolul 2 – secțiunea 2 lit. (a) supra.

* În limba germană „solange"; R. Schütze utilizează corespondentul în limba engleză „so long" [n.t.].

[53] Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR [1970], p. 1125.

[54] BVerfGE 37, 271 (*Solange I* (*Re Internationale Handelsgesellschaft*)). Pentru o traducere în limba engleză, a se vedea: CMLR, 1974, nr. 3, 540.

european. Motivarea instanței germane a fost următoarea: în timp ce Constituția germană, la art. 24[55], admitea în mod explicit transferarea către Uniunea Europeană de puteri suverane, o atare transferare era limitată în sine prin „identitatea constituțională" a statului german. Structurile constituționale fundamentale se situau astfel dincolo de supremația dreptului european:

„Partea din Constituție care abordează drepturile fundamentale constituie o *caracteristică esențială inalienabilă a Constituției valide a Republicii Federale Germania și una care face parte din structura constituțională a Constituției.* Articolul 24 din Constituție nu admite fără rezerve supunerea ei unor restrângeri. Prin aceasta, stadiul actual al integrării [Uniunii] are importanță crucială. [Uniunea] nu dispune încă [...] în special de un catalog codificat al drepturilor fundamentale, a căror esență să fie stabilită fiabil și în mod lipsit de ambiguitate pentru viitor în același mod precum substanța Constituției [...]

Atât timp cât această securitate juridică, care nu este garantată doar prin deciziile Curții Europene de Justiție, chiar dacă favorabile drepturilor fundamentale, nu este atinsă în cursul viitoarei integrări a [Uniunii], se aplică rezerva derivată din articolul 24 din Constituție [...].

În mod provizoriu, așadar, în situația ipotetică a unui conflict între dreptul [european] și o parte a dreptului constituțional național sau, mai precis, a garanțiilor privind drepturile fundamentale din Constituție, se ridică o întrebare: care sistem de drept are precedență, și anume care îl exclude pe celălalt. În acest conflict de norme, garanția drepturilor fundamentale din Constituție prevalează, atât timp cât *organele competente ale [Uniunii] nu au eliminat conflictul de norme în conformitate cu mecanismul tratatului*"[56].

„Atât timp" cât ordinea juridică europeană nu a elaborat un standard adecvat al drepturilor fundamentale, Curtea Constituțională germană ar „lăsa neaplicat" dreptul european care contravenea drepturilor fundamentale garantate în ordinea juridică germană[57]. Au existat astfel limite *naționale* ale supremației dreptului european. Aceste limite naționale erau totuși de asemenea *relative*, de vreme ce ele depindeau de evoluția și de natura dreptului european. Aceasta a constituit însăși esența formulei „atât timp". Odată ce ordinea juridică a Uniunii a dezvoltat echivalentul garanțiilor privind drepturile omului, Curtea Constituțională germană nu mai putea contesta supremația dreptului european.

---

[55] Art. 24 alin. (1) din Constituția germană dispune: „Federația poate transfera printr-o lege puteri suverane unor organizații internaționale". Anterior Tratatului de la Maastricht, în Constituția germană a fost introdus un nou articol care aborda în mod explicit Uniunea Europeană (a se vedea: art. 23 din Constituția germană).

[56] *Solange I*, CMLR, 1974, 540, la 550-551 (par. 23-24, s.a.).

[57] Curtea Constituțională germană a adoptat aici doctrina conform căreia supremația Constituției germane ar putea conduce doar la o „neaplicare", iar nu la o „invalidare" a dreptului european. Astfel, curtea germană „nu se pronunță niciodată asupra validității sau nevalidității unei norme de drept [european]"; însă, „[c]el mult, ea poate ajunge la concluzia că o atare normă nu poate fi aplicată de autoritățile sau instanțele din Republica Federală Germania în măsura în care ea contravine unei reguli a Constituției referitoare la drepturile fundamentale" (*ibidem*, 552).

Ordinea juridică a Uniunii a elaborat într-adevăr ulterior un catalog (cataloage) extins(e) al(e) drepturilor omului[58], iar disputa asupra doctrinei supremaţiei a fost atenuată în mod semnificativ ulterior unei a doua cauze europene cu o concluzie naţională. În *Wünsche Handelsgesellschaft*[59], Curtea Constituţională germană nu doar a recunoscut crearea unor garanţii „substanţial similare" privind drepturile fundamentale, însă a formulat o concluzie remarcabil de modestă din aceasta:

„Având în vedere aceste evoluţii, trebuie reţinut că, *atât timp cât* [Uniunea] Europeană şi, în special jurisprudenţa Curţii Europene, asigură, în general, o protecţie efectivă a drepturilor fundamentale împotriva puterilor suverane ale [Uniunii] care trebuie considerată ca similară în mod substanţial protecţiei drepturilor fundamentale impusă în mod necondiţionat prin Constituţi[a] [germană] şi, în măsura în care ele garantează în general conţinutul esenţial al drepturilor fundamentale, Curtea Constituţională germană nu îşi va mai exercita competenţa sa de a decide asupra aplicabilităţii legislaţiei [unionale] derivate citată în calitate de temei juridic pentru orice acte ale instanţelor sau autorităţilor germane şi nu va mai controla o astfel de legislaţie prin standardul drepturilor fundamentale cuprins în Constituţie [.]"[60]

Această hotărâre a devenit cunoscută ca [decizia] „atât timp II", întrucât Curtea Constituţională germană recursese încă o dată la această formulare celebră în determinarea raportului său cu dreptul european. Important, însă, de această dată, condiţia „atât timp" a fost inversată. Instanţa germană a promis să nu chestioneze supremaţia dreptului european „atât timp" cât cel din urmă garanta drepturi fundamentale similare în mod substanţial celor recunoscute prin constituţia germană. Aceasta nu constituia o premisă absolută privind respectarea supremaţiei absolute a dreptului european, ci o consecinţă a realizării propriei doctrine a instanţei privind supremaţia relativă. [Decizia] „atât timp II" a rafinat astfel doar perspectiva naţională asupra supremaţiei limitate a dreptului european din [decizia] „atât timp I".

(b) Limite ale competenţelor: de la „*Maastricht*" la „*Mangold*"

Odată soluţionat conflictul constituţional privind drepturile fundamentale, a apărut o a doua preocupare: competenţele Uniunii Europene aflate într-o sporire permanentă. Cine trebuia să controleze şi să limiteze domeniul dreptului european? Era suficient ca legiuitorul *european* să fie controlat în mod central de Curtea *Europeană* de Justiţie? Sau curţile constituţionale naţionale trebuiau abilitate în direcţia unui control descentralizat *ultra vires*? Punctul de vedere european în această privinţă este limpede: instanţele naţionale nu pot lăsa neaplicat – ca să nu mai vorbim despre invalidare – dreptul european[61]. Or, deloc surprinzător, acest punct de vedere absolut nu a fost împărtăşit de toate statele membre. Încă o dată, Curtea Constituţională germană a fost cea care a dat tonul şi vocabularul dezbaterii constituţionale. Chestiunea

[58] Cu privire la acest aspect, a se vedea capitolul 12 infra.

[59] BVerfGE 73, 339 (*Solange II* (*Re Wünsche Handelsgesellschaft*)). Pentru o traducere în limba engleză, a se vedea: CMLR, 1987, nr. 3, 225.

[60] *Ibidem*, 265 (par. 48).

[61] Cu privire la doctrina *Foto-Frost*, a se vedea: capitolul 8 – secţiunea 7 lit. (d) pct. (ii) supra.

ultra vires s-a aflat în centrul faimoasei decizii *Maastricht*, care a fost rafinată ulterior în *Honeywell*, ca reacție la celebra decizie a Curții Europene în [cauza] *Mangold*.

În [decizia] *Maastricht*[62], curtea germană a stabilit doctrina sa privind controlul [în ipoteza] *ultra vires*. Pornind de la premisa conform căreia tratatele europene aderă la principiul competențelor atribuite, Curtea a reținut că Uniunea nu trebuia să aibă competența de a-și extinde propriile competențe. În timp ce tratatele au permis interpretarea teleologică, exista o linie clară de demarcație „între o dezvoltare juridică în interiorul cadrului tratatului și adoptarea de norme de drept care transcend hotarele sale și nu sunt vizate de nicio normă validă în temeiul tratatului"[63]. Aceasta a condus la următoarea concluzie: „Astfel, în cazul în care instituțiile sau agențiile europene ar trata sau dezvolta tratatul Uniunii într-un mod care nu mai este vizat de tratat sub forma care constituie temeiul actului de aderare, instrumentele legislative rezultate nu ar mai fi obligatorii în cadrul sferei suveranității germane. Pentru motive constituționale, organele statului german ar fi împiedicate să le aplice în Germania. În consecință, Curtea Constituțională Federală va controla instrumentele juridice ale instituțiilor și agențiilor europene pentru a stabili dacă ele rămân în interiorul limitelor drepturilor suverane conferite lor sau dacă le-au depășit [...].

Deși, până în prezent, a fost susținută o extindere dinamică a tratatelor existente în temeiul unei tratări generoase a articolului [352] din Tratatul [FUE] drept „competență de rotunjire a tratatului" ca întreg, precum și în temeiul considerentelor referitoare la „competențele implicite" ale [Uniunii] și a interpretării tratatului, în sensul că ar permite exploatarea maximală a competențelor [Uniunii] („effet utile"), va trebui remarcat în viitor, în privința interpretării dispozițiilor de abilitare a instituțiilor și agențiilor [Uniunii], că tratatul Uniunii distinge, în principiu, între exercitarea unei puteri suverane atribuite în scopuri limitate și amendarea tratatului, astfel încât interpretarea sa să nu poată avea efecte care sunt echivalente unei extinderi a tratatului. O atare interpretare a unor norme de abilitare nu ar produce efecte obligatorii pentru Germania"[64].

Curtea Constituțională germană a amenințat astfel să lase neaplicat dreptul european pe care îl considera a fi fost adoptat *ultra vires*.

Această competență națională de control a fost confirmată ulterior[65]. Or, doctrina a fost limitată și rafinată în [hotărârea] *Honeywell*[66]. Cauza a rezultat dintr-o plângere

---

[62] BVerfGE 89, 155 (*decizia Maastricht*). Pentru o traducere în limba engleză, a se vedea: CMLR, 1994, nr. 1, 57.

[63] *Ibidem*, 105 (par. 98).

[64] *Ibidem*, 105 (par. 99).

[65] BVerfGE 123, 267 (*decizia Lisabona*). Pentru o traducere în limba engleză, a se vedea: CMLR, 2010, nr. 3, 276. Curtea a adăugat aici o a treia continuare a jurisprudenței sale „atât timp" (*ibidem*, 343): „Atât timp cât și în măsura în care principiul atribuirii este respectat într-o asociere de state suverane cu elemente clare de cooperare executivă și guvernamentală, este suficientă în principiu legitimarea oferită de parlamentele și guvernele naționale, completată și susținută de un Parlament European ales în mod direct".

[66] 2 BvR 2661/06 (decizia *Honeywell*). Pentru o traducere în limba engleză, a se vedea: CMLR, 2011, nr. 1, 1067. Pentru o discutare a cauzei, a se vedea: M. Paydandeh, „Constitutional Review of EU Law after Honeywell: Contextualising the Relationship between the German Constitutional Court and the EU Court of Justice", CML Rev, vol. 48, 2011, 9.

de constituționalitate îndreptată împotriva hotărârii Curții Europene în [cauza] *Mangold*[67]. Reclamantul a susținut că „descoperirea" de Curtea Europeană a unui principiu european care interzicea discriminarea pe motive de vârstă era *ultra vires*, de vreme ce ea interpreta ceva din tratate care nu exista în acelea. Prin decizia sa, Curtea Constituțională germană a confirmat doctrina sa privind supremația relativă. Ea a pretins competența de a nu aplica dreptul european pe care îl considera a nu fi vizat de principiul atribuirii. Principiul supremației nu era așadar nelimitat[68]. Evocând deferența sa judiciară din [decizia] *„atât timp II"*, Curtea a acceptat totuși o prezumție potrivit căreia Uniunea ar acționa în general în interiorul domeniului său de competențe:

„În cazul în care fiecare stat membru ar pretinde competența de a decide prin instanțele proprii asupra validității actelor juridice ale Uniunii, prioritatea în aplicarea ar putea fi ocolită în practică, iar aplicarea uniformă a dreptului Uniunii ar fi periclitată. În cazul în care, pe de altă parte, statele membre ar renunța în mod complet la controlul *ultra vires*, dispunerea de temeiul din tratat ar fi transferată doar organismelor Uniunii, chiar dacă înțelegerea lor privind dreptul ar conduce în practică la o amendare a tratatului ori la extindere a competențelor. Faptul că în situații limită privind posibila depășire a competențelor din partea organismelor Uniunii – ceea ce nu se întâmplă frecvent, precum ar trebui să fie așteptat potrivit precauțiilor instituționale și procedurale ale dreptului Uniunii – perspectiva constituțională [națională] și cea a dreptului Uniunii nu se armonizează în mod complet, este indus și de împrejurarea că statele membre ale Uniunii Europene rămân artizanii tratatelor [...].

Mai mult, controlul *ultra vires* exercitat de Curtea Constituțională Federală *poate fi avut în vedere doar dacă este vădit* că actele organismelor și instituțiilor europene au avut loc în afara competențelor transferate. O încălcare a principiului atribuirii este vădită doar dacă organismele și instituțiile europene au depășit limitele competențelor lor *într-un mod care încalcă în mod precis principiul atribuirii*, încălcarea competențelor este cu alte cuvinte suficient de calificată. Aceasta înseamnă că actul de autoritate al Uniunii Europene trebuie să fie vădit în încălcarea competențelor și ca actul contestat să fie semnificativ în structura competențelor între statele membre și Uniune, ținând cont de principiul atribuirii și de natura obligatorie a legii în temeiul statului de drept"[69].

Aceasta limitează controlul național al dreptului european la încălcări „specifice" și „vădite" ale principiului atribuirii. A existat astfel o prezumție potrivit căreia instituțiile Uniunii ar acționa în general *intra vires*; iar doar pentru încălcări clare și excepționale Curtea Constituțională germană ar contesta supremația dreptului european. Aceasta nu s-a produs – până în prezent. Însă chiar dacă conduita instanței germane a fost încă o dată „latră, dar nu mușcă"[70], însuși faptul articulării limitelor

[67] Pentru o discuție amplă privind cauza, a se vedea: capitolul 9 – secțiunea 3 lit. (b) supra.

[68] *Honeywell*, CMLR, 2011, nr. 1, 1067, la 1084 (par. 39): „Spre deosebire de prioritatea de aplicare a dreptului federal, astfel dispusă la articolul 31 din Legea fundamentală pentru ordinea juridică germană, prioritatea de aplicare a dreptului Uniunii nu poate fi completă" (este paradoxal că aceasta se afirmă de către o instanță federală germană).

[69] *Ibidem*, 1085-1086 (par. 42 și 46 (s.a.)).

[70] C. U. Schmid, „All Bark and No Bite: Notes on the Federal Constitutional Court's „Banana Decision", în *European Law Journal*, vol. 7, 2001, 95.

naţionale ale supremaţiei dreptului european a fost o expresie a existenţei continuate a unei perspective duale sau plurale privind locul suveranităţii în Uniunea Europeană. El dovedeşte existenţa continuată a două niveluri politice care rivalizează pentru loialitatea cetăţenilor lor.

Suveranitatea continuă astfel să fie disputată[71].

3. Prioritatea legislativă: natură şi efect

În literatura privind dreptul european este izbitor contrastul dintre prezenţa foarte amplă a doctrinei supremaţiei şi existenţa vagă a doctrinei priorităţii[72]. Asimilarea problemelor priorităţii cu chestiunile supremaţiei a fost cauza principală a naturii insuficient de teoretizate a fenomenului priorităţii. Deşi aflate în legătură, cele două doctrine trebuie separate. Supremaţia denotă statutul ierarhic superior al ordinii juridice a Uniunii *asupra ordinilor* juridice naţionale şi dă astfel dreptului european *capacitatea* de a avea prioritate asupra dreptului naţional. Doctrina priorităţii, pe de altă parte, denotă *gradul concret* cu care dreptul naţional va fi înlăturat de dreptul european. Clauza privind supremaţia nu determină „ce constituie un conflict între dreptul statal şi cel federal; ea serveşte doar ca agent de circulaţie, care mandatează supravieţuirea unei legi federale, în locul celei a statului"[73]. Prioritatea, pe de altă parte, specifică momentul când au apărut astfel de conflicte. Întrebarea importantă subiacentă doctrinei priorităţii este aceasta: în ce grad dreptul european va lăsa neatins dreptul naţional din acelaşi domeniu? Doctrina priorităţii este astfel o doctrină „relativă": nu întreg dreptul european are prioritate asupra întregului drept naţional.

(a) Categorii ale priorităţii: efectele relative ale priorităţii

Doctrina priorităţii este, în esenţă, o doctrină a conflictului normativ. Conflictele apar atunci când există o fricţiune între două norme de drept[74]. Spectrul conflictului

---

[71] În „decizia Lisabona" (supra n. 65), Curtea Constituţională germană a adăugat chiar o a treia limită constituţională a integrării europene: „limita identităţii statului". Susţinând că unificarea europeană nu ar putea fi realizată într-un astfel de mod „care nu lasă suficient spaţiu statelor membre pentru formarea politică a condiţiilor de trai în plan economic, cultural şi social", Curtea a identificat „domenii esenţiale ale acţiunii formative democratice". „Sensibile în particular pentru capacitatea unui stat democratic de a se automodela democratic sunt deciziile privind dreptul penal material şi formal (1), cu privire la monopolul utilizării forţei de poliţie în cadrul statului şi a armatei în exterior (2), deciziile fiscale fundamentale privind veniturile şi cheltuielile publice, cele din urmă fiind motivate în special, printre altele, de considerente de politică socială (3), decizii privind condiţiile de trai într-un stat social (4) şi deciziile cu semnificaţie culturală particulară, de exemplu, privind dreptul familiei, sistemul şcolar şi de învăţământ ori cu privire la regimul comunităţilor religioase (5)". A se vedea: CMLR, 2010, nr. 3, 276, la 340-341.

[72] Pentru o ilustrare a acestui aspect, a se vedea: P. Craig şi G. de Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2011), care dedică o singură (!) pagină doctrinei priorităţii, deşi dedică 45 de pagini doctrinei supremaţiei. Iar, pentru a face lucrurile şi mai clare: ediţia anterioară a acestui manual binecunoscut nu cuprindea nicio pagină dedicată special doctrinei priorităţii.

[73] S.C. Hoke, „Preemption Pathologies and Civic Republican Values", în *Boston University Law Review*, vol. 71, 1991, 685, la 755.

[74] Conflictele normative au fost investigate deja în contextul dreptului internaţional public; a se vedea: J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law: How WTO Law Relates to other Rules of International Law* (Cambridge University Press, 2003).

este flexibil și variază de la fricțiuni pur ipotetice până la contradicții literale între norme. Nu există o cale ușoară de măsurare a conflictelor normative; iar, într-o încercare de clasificare a gradelor conflictului normativ, au fost elaborate categorii privind prioritatea. Cele mai multe tipologii privind prioritatea vor fi, într-o mare măsură, clasificări arbitrare. Ele vor încerca să *reflecte* varii motive și argumente jurisdicționale create pentru a explica de ce dreptul național se află în conflict cu dreptul european. Din nefericire, spre deosebire de Curtea Supremă americană[75], Curtea Europeană trebuie încă să definească și să denumească o tipologie a priorității pentru ordinea sa juridică[76]. În alianță lingvistică cu constituționalismul SUA, vom analiza, așadar, jurisprudența Curții Europene din perspectiva a trei categorii ale priorității elaborate în acea federație, și anume: prioritatea domeniului, prioritatea obstacolului și prioritatea normei.

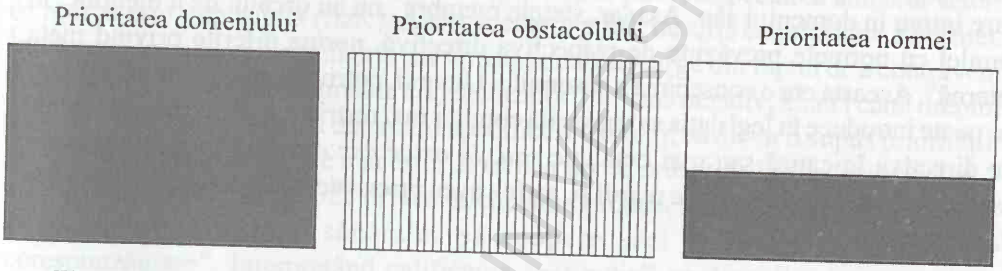

Figura 21. Tipuri ale priorității: prioritatea domeniului, a obstacolului și a normei

(i) Prioritatea domeniului

Prioritatea domeniului se referă la acele situații în care Curtea nu investighează niciun conflict normativ *material*, ci exclude pur și simplu statele membre pe motivul

[75] Curtea Supremă a SUA a rezumat diferitele tipuri de prioritate în *Pacific Gas & Electric Co v. State Energy Resources Conservation & Development Commission*, 461 US 190 (1983), la 203-204 (sunt omise citatele și referințele), astfel: „Intenția „Congresului" de a lua complet locul dreptului statului poate fi dedusă dintr-un regim al reglementării federale atât de persistent încât nu se deduce în mod rezonabil că Congresul nu a lăsat loc completării ei, întrucât legea Congresului poate atinge un domeniu în care interesul federal este atât de dominant încât se presupune că sistemul federal se opune executării legislației statale în același domeniu sau deoarece obiectivul urmărit a fi atins de dreptul federal și caracterul obligațiilor impuse prin el pot indica același obiectiv. [...] Chiar atunci când Congresul nu a înlocuit în întregime reglementarea statului într-un anumit domeniu, fiecare stat este supus priorității în măsura în care el se află în conflict cu dreptul federal. Un atare conflict apare atunci când respectarea atât a reglementării federale, cât și a celei state este fizic imposibilă [...] sau atunci când legea statală constituie obstacol pentru realizarea și executarea în întregime a scopului și obiectivelor Congresului". Cele trei tipuri de prioritate identificate sunt prioritatea domeniului, prioritatea normei și, respectiv, prioritatea obstacolului.

[76] Din nefericire, Curtea Europeană nu s-a angajat (încă) într-o declarație principială privind prioritatea, precum cea din *Pacific Gas & Electric Co v. State Energy Resources Conservation & Development Commission* (supra n. 75). Ea s-a apropiat de aceasta în cauza 218/85, *Association comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne/A Le Campion* (*CERAFEL*), ECR [1986], p. 3513. Curtea nu a extrapolat totuși niciodată această declarație privind prioritatea din contextul său specific al politicii agricole. În plus, nici chiar în contextul agricol CERAFEL nu a devenit un punct standard de referință în cauze ulterioare.

că Uniunea a legiferat în mod exhaustiv în domeniu. Acesta este cel mai puternic format al priorității federale: este interzisă orice legislație națională din interiorul domeniului ocupat. Motivul pentru excluderea totală rezidă în temerea percepută că *orice* acțiune națională suplimentară poate periclita sau aduce atingere uniformității stricte a dreptului Uniunii. Interdicția totală pentru legiuitorii naționali va reproduce astfel într-o anumită măsură efectele unei competențe exclusive „reale" din cadrul domeniului ocupat[77]. Subiacent ideii priorității domeniului se află un criteriu de conflict pur abstract: legislația națională se află în conflict cu obiectivul *de competență* al legiuitorului Uniunii de stabilire a unui standard juridic absolut uniform.

Pentru a ilustra structura argumentativă a priorității domeniului, să examinăm mai atent jurisprudența Curții Europene în contextul armonizării totale. În *Ratti*[78], CEJ a reținut că Directiva 73/173 avea prioritate asupra oricăror măsuri naționale care intrau în domeniul său. Așadar, statele membre „nu au dreptul de a menține, în paralel cu normele prevăzute de respectiva directivă, norme diferite privind piața internă". Aceasta era o consecință a sistemului Uniunii, potrivit căruia „un stat membru nu poate introduce în legislația sa națională condiții mai restrictive decât cele prevăzute de directiva în cauză sau mai detaliate *sau, în orice caz diferite*"[79]. Actul Uniunii reprezenta un set exhaustiv de reguli și, astfel, avea prioritate totală asupra legislațiilor naționale.

(ii) Prioritatea obstacolului

În opoziție cu prioritatea domeniului, prioritatea obstacolului – a doua categorie a priorității – impune un anumit conflict *material* între dreptul european și cel național. Spre deosebire de prioritatea normei, ea se referă totuși la o formă de justificare argumentativă care nu își întemeiază efectul de excludere al dreptului european pe dezacordul normativ între dreptul național și o *anumită normă europeană*. Curtea nu va intra în detaliile regimului legislativ, ci se va mulțumi să constate că dreptul național interferează cumva cu funcționarea adecvată sau împiedică obiectivele legislației Uniunii. Sarcina probei pentru identificarea unui conflict legislativ este, așadar, relativ ușoară. Motivarea privind prioritatea obstacolului poate fi regăsită în [cauza] *Bussone*[80]. În „*absența unor dispoziții exprese privind compatibilitatea* cu organizarea pieței prin [regulament] [...] este necesar să se caute soluția la întrebarea adresată în lumina scopurilor și obiectivelor regulamentelor". Curtea a menționat că regulamentul nu urmărea să instituie prețuri uniforme, ci că organizarea „se întemei[a] pe libertatea operațiunilor comerciale în condiții de concurență loială". „[U]n atare regim exclude orice reglementare națională susceptibilă să împiedice direct sau indirect, în fapt sau potențial comerțul din cadrul [Uniunii]"[81]. Curtea a utilizat aici un criteriu al conflictului

[77] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 2 lit. (a) supra.
[78] Cauza 148/78, *Ratti*, ECR [1979], p. 1629.
[79] *Ibidem*, pct. 26-27 (s.a.).
[80] Cauza 31/78, *Bussone/Ministerul italian al Agriculturii*, ECR [1978], p. 2429.
[81] *Ibidem*, pct. 43, 46-47.

funcţional pentru respingerea legislaţiei naţionale suplimentare: acele măsuri naţionale care restrâng domeniul, împiedică funcţionarea sau periclitează obiectivele regimului european se vor afla în conflict cu cel din urmă. Deşi nu este atât de abstract şi de puternic precum prioritatea domeniului, tăria acestui criteriu al conflictului funcţional este totuşi remarcabilă. Atunci când Curtea selectează criteriul „afectării" sau al „obstacolului", dreptul european va dispune în sens larg de prioritate asupra legislaţiei naţionale. Orice obstacol care reduce efectivitatea regimului unional poate fi considerat a fi în conflict cu dreptul european.

(iii) Prioritatea normei

Această formă concretă de conflict se va produce atunci când legislaţia naţională contravine în mod literal *unei reguli europene specifice*. Respectarea ambelor seturi de norme este imposibilă (fizic). Acest scenariu a fost descris ca prioritate a normei. Încălcarea legislaţiei Uniunii prin măsura naţională decurge din faptul de a contraveni unei reguli a Uniunii „interpretate corespunzător". În sens negativ, atunci când dreptul naţional nu contravine unei dispoziţii specifice a Uniunii, ea *nu* va fi supusă priorităţii.

Putem găsi o ilustrare a acestui al treilea tip de prioritate în *Gallaher*[82]. Art. 3 alin. (3) din Directiva 89/622 privea etichetarea produselor din tutun şi impunea ca avertismentele privind sănătatea să acopere „cel puţin 4% din suprafaţa corespunzătoare". Interpretând calificarea „cel puţin" ca dispoziţie care permitea standarde naţionale mai stricte, guvernul britanic a sporit obligaţia producătorilor, stipulând că avertismentul specific trebuia să acopere 6% din suprafeţele pe care ele erau tipărite. Acest standard naţional mai ridicat, care completa regula europeană, a fost supus priorităţii şi oare trebuia astfel lăsat neaplicat? Într-un răspuns care contravine în mod frapant hotărârii sale anterioare în [cauza] *Ratti*, Curtea Europeană nu a considerat astfel. Interpretând art. 3 şi 8 din directivă, Curtea Europeană a reţinut că „[e]xpresia „cel puţin" conţinută în ambele articole trebuie interpretată în sensul că, dacă ele consideră necesar, statele membre sunt libere să decidă că un spaţiu mai mare este rezervat acestor menţiuni şi avertismente ţinând cont de nivelul de sensibilizare a publicului cu privire la riscurile pentru sănătate asociate consumului de tutun"[83]. Curtea – recurgând la un criteriu al priorităţii normei – a admis măsura naţională mai strictă. Dreptul naţional nu contravenea regulii Uniunii, iar regulile naţionale nu este astfel supuse priorităţii standardului european.

(b) Moduri ale priorităţii: prioritatea explicită şi prioritatea implicită

Este important să se distingă între categoriile priorităţii şi între modurile în care Uniunea Europeană alege o categorie în detrimentul alteia. Această a doua întrebare priveşte modurile priorităţii; iar aici se poate distinge între prioritatea explicită şi prioritatea implicită.

---

[82] Cauza C-11/92, *The Queen/Secretary of State for Health, ex parte Gallaher Ltd, Imperial Tobacco Ltd şi Rothmans International Tobacco (UK) Ltd*, ECR [1993], p. I-3545.

[83] *Ibidem*, pct. 20.

Care sunt modurile în care poate fi aleasă o anumită categorie de prioritate? Punctul de pornire fundamental ar trebui să fie dacă legiuitorul Uniunii şi-a exprimat sau nu în mod precis intenţia. Atunci când Uniunea a procedat astfel, „prioritatea explicită" reprezintă cel mai direct mod în termeni doctrinali[84]. Legislaţia Uniunii poate defini ea însăşi în ce măsură ea va avea prioritate asupra dreptului statului. Invers, legiuitorul Uniunii poate admite în mod explicit continuarea aplicării dreptului statului în anumite materii, în pofida unei anumite ingerinţe asupra legislaţiei federale. Această formă este denumită „salvgardare explicită" şi constituie reversul logic al priorităţii explicite[85].

În absenţa intenţiei legislative explicite, când legislaţia Uniunii va avea prioritate asupra legislaţiei statale? Aici, sistemul judiciar unional este cel care trebuie să *deducă* tipul de prioritate avut în vedere de legiuitorul Uniunii. Prioritatea implicită poate atrage chestiuni disputate privind interpretarea. Ea este observată cel mai bine ca teorie federală a interpretării cu origine legislativă. În uniunile federale, interpretarea actelor legislative va implica întotdeauna o dimensiune materială *şi* o dimensiune federală[86]. În ordinile federale, interpretarea legii trebuie apreciată astfel din perspectiva separaţiei orizontale *şi* verticale a puterilor. Doctrina priorităţii oferă, aşadar, un cadru de analiză în contextul căruia, în procesul de interpretare, sunt atribuite sensibilităţile istorice ale unei anumite ordini federale. De exemplu, Curtea Supremă a SUA a elaborat un set de prezumţii constituţionale în favoarea sau împotriva priorităţii implicite, în funcţie de obiectul în cauză[87]. Doctrina priorităţii poate fi concepută, în consecinţă,

---

[84] Pentru un exemplu de prioritate explicită, a se vedea art. 8 din Directiva 73/173 privind clasificarea, ambalarea şi etichetarea preparatelor periculoase (solvenţi), JO L 189, p. 7 (discutată în *Ratti*, supra n. 78), care a interzis statelor membre „să restricţioneze sau să împiedice, din motive de clasificare, ambalarea sau etichetarea, precum şi comercializarea preparatelor periculoase care respectă condiţiile stabilite de directivă". A se vedea şi art. 2 alin. (1) din Directiva 76/756, modificată prin Directiva 83/276, JO L151, 1983, p. 47 (discutată în cauza 60/86, *Comisia/ Regatul Unit* (*dispozitiv de semnalizare*), ECR [1988], p. 3921): „Statele membre nu pot: să refuze, pentru orice tip de vehicul, aprobarea [UE] sau aprobarea de tip naţional sau să refuze sau interzică vânzarea, înmatricularea, punerea în circulaţie sau utilizarea de vehicule pentru motive privind instalarea de dispozitive de luminat sau de semnalizare luminoasă a vehiculelor".

[85] O expresie tipică a clauzei de salvgardare poate fi regăsită la art. 8 din Directiva 85/577/CE privind protecţia consumatorilor în cazul contractelor negociate în afara spaţiilor comerciale (discutată în *Dori*), JO L372, 1985, p. 31 [Ediţie specială, 15/vol. 1, p. 188; n.t.]: „Prezenta directivă nu împiedică statele membre să adopte sau să menţină prevederi mai favorabile pentru protecţia consumatorilor în domeniul pe care îl reglementează". A se vedea şi art. 14 alin. (2) lit. (a) din Directiva 73/241, JO L228, 1973, p. 23: „Prezenta directivă nu aduce atingere dispoziţiilor din legislaţiile naţionale: (a) în virtutea cărora este admisă sau interzisă în fapt adăugarea în privinţa unor produse diferite de ciocolată definite în anexa 1, materii grase vegetale, altele decât untul de ciocolată".

[86] „La un nivel al politicii materiale, fiecare instanţă [federală] va trebui să calibreze echilibrul dorit între valorile sociale concurente în cauză în legislaţia federală; în timp ce, în acelaşi timp, ea va atribui părerile sale globale cu privire la ceea ce consideră drept echilibru federal adecvat". A se vedea W. Cohen, „Congressional Power to Define State Power to Regulate Commerce: Consent and Preemption", în Sandalow şi Stein (ed.), *Courts and Free Markets* (supra n. 2), 541.

[87] În *Boyle v. United Technologies*, 487 US 500 (1988), Curtea Supremă a reţinut că se deduce cu uşurinţă atunci când obiectul priveşte un „interes federal unic", însă pentru toate celelalte domenii s-ar aplica „regula declaraţiei clare". Susţinătorii priorităţii federale apreciază în mod frecvent existenţa unui „interes federal dominant" în activităţile interstatale sau internaţionale – argument întemeiat pe o constatare din [cauza] *Rice v. Santa Fe Elevator Corp*, 331 US 218 (1947). În [cauza] *Hillsborough County Fla v. Automated Medical Laboratories*, 471 US 707 (1985), Curtea Supremă a acordat o definiţie serioasă, limitând „interesele federale dominante" la aspecte ale căror „trăsături speciale" ar fi de un astfel de ordin precum responsabilitatea guvernului naţional în afaceri externe.

ca *teorie federală a interpretării*. Ea reunește acele valori federale care vor influența și orienta sistemul judiciar federal, alături de canoanele „ordinare" ale interpretării legii.

4. Limite constituţionale ale priorităţii legislative

Atunci când exercită o competență partajată, legiuitorul Uniunii este în general liber să determine în ce măsură dorește să dispună de prioritate asupra dreptului național. Acea libertate constituțională ar putea fi limitată totuși în două moduri. În primul rând, lucrurile s-ar putea schimba în cazul în care legiuitorul Uniunii a utilizat, ca act al Uniunii, un regulament în locul unei directive. Pentru mult timp, s-a considerat într-adevăr că un regulament ar conduce în mod automat la prioritatea domeniului, în timp ce o directivă nu ar putea proceda niciodată astfel. Vom examina capacitatea de a dispune de prioritate pentru variile instrumente juridice ale Uniunii și vom observa că această părere este – în prezent – eronată[88]. O a doua limită constituțională în privința efectului prioritar al legislației Uniunii ar putea fi găsită totuși în categoria de competențe din cadrul unui domeniu de politică. Are vreo pertinență faptul că Uniunea utilizează o competență partajată ordinară ori una care impune adoptarea armonizării minimale? Actele Uniunii, adoptate în temeiul unei competențe complementare pot dispune de prioritate asupra dreptului național?

Să examinăm pe rând ambele limitări (potențiale).

(a) Instrumentele Uniunii şi capacitatea lor de a dispune de prioritate

La naşterea Uniunii, variile sale instrumente juridice au fost considerate a structura diviziunea federală a puterii între nivelul european și cel național. Anumiți comentatori de la începuturi au susținut astfel că, pentru fiecare domeniu politic, tratatul stabilise un format specific pentru intervenția legislativă sau normativă[89]. Această interpretare a competenței pentru variile instrumente juridice a fost exprimată ocazional de Curtea Europeană de Justiție[90]. Însemna oare aceasta că utilizarea unui anumit instrument limitează legiuitorul Uniunii în prioritatea asupra statelor membre?

Această secțiune investighează calitatea *prioritară* a trei instrumente legislative ale Uniunii: regulamentele, directivele și acordurile internaționale.

(i) Capacitatea prioritară a regulamentelor

Regulamentele sunt obligatorii în întregime și au fost caracterizate drept „cea mai integrată formă" a legislației europene[91]. Considerate, de regulă, instrumentul

---

[88] Pentru un argument în favoarea unei „refederalizări" a directivei, a se vedea: R. Schütze, „The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers", YEL, vol. 25, 2006, 91, concluzii.

[89] A se vedea: P. Pescatore, *The Law of Integration: Emergence of a New Phenomenon in International Relations, Based on the Experience of the European Communities* (Sijthoff, 1974), 62-63; și V. Constantinesco, *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes: contribution à l'étude de la nature juridique des Communautés* (Pichon & Durand-Auzias, 1974), 85.

[90] Cauza C-91/92, *Faccini Dori/Recreb*, ECR [1994], p. I-3325.

[91] G. Gaja, P. Hay și R.D. Rotunda, „Instruments for Legal Integration in the European Community – A Review", în M. Cappelletti, M. Seccombe și J. Weiler (ed.), *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience* (de Gruyter, 1986), vol. I, 113, la 124.

uniformității, regulamentele vor dispune în mod automat de prioritatea domeniului în privința dreptului național situat în interiorul domeniului lor de aplicare?

Jurisprudența timpurie a Curții Europene de Justiție a subliniat într-adevăr natura de prioritate a domeniului. În vederea protejării autonomiei lor normative și a aplicării uniforme a regulamentelor în cadrul ordinilor juridice naționale, Curtea a utilizat astfel un criteriu puternic al priorității. Această abordare inițială este ilustrată cel mai bine în [cauza] *Bollmann*[92]. Discutând efectul unui regulament asupra competențelor legislative ale statelor membre, CEJ a constatat că, de vreme ce un regulament este „direct aplicabil în toate statele membre, se exclude cu excepția unor dispoziții contrare, ca, în sensul aplicării prezentului regulament, acestea să poată lua măsuri care au ca *obiect modificarea domeniului de aplicare a regulamentului în cauză sau completarea dispozițiilor acestuia*"[93].

Jurisprudența timpurie a sugerat astfel că toate normele naționale care intrau în domeniul de aplicare a unui regulament erau supuse în mod automat priorității[94]. Ar fi interzisă orice acțiune națională suplimentară. Dispozițiile din cadrul regulamentelor care permiteau o acțiune națională au fost conceptualizate, în consecință, ca redelegare către nivelul național a puterii legislative.

Această jurisprudență timpurie a fost cea care a creat mitul potrivit căruia regulamentele ar dispune în mod automat de prioritate asupra dreptului național. Aplicabilitatea lor directă a fost asociată în mod eronat cu prioritatea domeniului[95]. Jurisprudența ulterioară a dezaprobat însă rapid această corelație simplistă. În *Bussone*, Curtea nu a reținut că regulamentul în cauză ar dispune de prioritate a domeniului asupra dreptului național, ci a analizat dacă legislația națională era „*incompatibilă cu dispozițiile acelui regulament*"[96]. Iar în [cauza] *Maris/Rijksdienst voor Weknemerspensioenen*[97], Curtea a clarificat că această incompatibilitate putea impune uneori un conflict material, de vreme ce un regulament ar exclude doar „aplicarea oricărei dispoziții eventual *divergentă sau contrară* dintr-o legislație națională"[98]. Regulamentele nu dispun astfel în mod automat de prioritate a domeniului. Ele nu vor realiza întotdeauna o legislație „exhaustivă". Din contră, un regulament se poate limita la a institui standarde minimale[99]. Regulamentele pot chiar înlocui directive și pot

[92] Cauza 40/69, *Hauptzollamt Hamburg Oberelbe/Bollmann*, ECR [1970], p. 69.

[93] *Ibidem*, pct. 4.

[94] Cauza 18/72, *Granaria/Produktschap voor Veevoeder*, ECR [1972], p. 1163, pct. 16.

[95] „Această capacitate de a dispune de prioritate sau de a exclude măsuri naționale poate fi considerată particularitate a unui regulament (în opoziție cu orice altă formă de legislație [unională]) și poate elucida într-o anumită măsură natura aplicabilității directe în temeiul articolului [288] din tratat" (M. Blumental, „Implementing the Common Agricultural Policy: Aspects of the Limitations on the Powers of the Member States", în *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 35, 1984, 28-51, la 39).

[96] Cauza 31/78, *Bussone/Ministerul italian al Agriculturii*, ECR [1978], p. 2429, pct. 28-31.

[97] Cauza 55/77, *M. Maris, soția lui R. Reboulet/Rijksdienst voor Werknemerspensioenen*, ECR [1977], p. 2327.

[98] *Ibidem*, pct. 17-18 (s.a.).

[99] Regulamentul Consiliului nr. 259/93 privind supravegherea și controlul transporturilor de deșeuri în interiorul, la intrarea și ieșirea din Comunitatea Europeană (JO L30, 1993, p. 1 [Ediție specială, 15/vol. 2, p. 161; n.t.]) oferă un astfel de exemplu al unui regulament de „armonizare minimală". Regulamentul a fost descris a fi „departe de a realiza o armonizare completă a dispozițiilor care guvernează transferarea de deșeuri și ar putea fi considerat chiar (potrivit cuvintelor unui comentator) ca „renaționalizare organizată" a chestiunii" (avocatul general F. Jacobs, cauza C-187/93, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [1994], p. I-2857, pct. 22).

prelua prin aceasta gradul de prioritate al predecesorilor săi. Este astfel eronat să se clasifice regulamentele ca instrumente ale uniformităţii stricte[100]. În timp ce statele membre nu pot „amenda" unilateral sau „aplica selectiv"[101], aceste obligaţii constituţionale se aplică tuturor actelor Uniunii şi nu caracterizează în mod specific formatul regulamentelor.

(ii) Capacitatea prioritară a directivelor

Directivele sunt obligatorii „cu privire la rezultatul care trebuie atins" şi „[lasă] autorităţilor naţionale competenţa în ceea ce priveşte forma şi mijloacele"[102]. Obligatoriu în privinţa rezultatului care trebuie atins, instrumentul promitea să respecte libertatea statelor membre de alegere a unei căi naţionale în privinţa unui scop european. Chiar termenul „directivă" sugera un act care s-ar limita la „indicaţii", iar utilizarea principală a instrumentului pentru armonizarea dreptului *naţional* a consolidat această viziune.

Reprezintă astfel directivele „indicaţii" incomplete care garantează un grad de autonomie naţională? O şcoală teoretică timpurie a susţinut într-adevăr acest punct de vedere[103]. Aceste voci au susţinut un cadru constituţional care limitează efectul prioritar al directivei. Pentru a fi o directivă „autentică", ea ar trebui să lase un grad de libertate legislativă, iar ca atare nu ar putea avea niciodată prioritate asupra legislaţiei naţionale în interiorul domeniului său de aplicare[104]. Această poziţie interpreta astfel directiva în termeni de competenţă: legiuitorul Uniunii ar acţiona *ultra vires* în cazul în care ar depăşi cadrul constituţional stabilit într-o directivă. Momentul trecerii „Rubiconului" priorităţii rămânea totuşi într-o ceaţă lingvistică.

În orice caz, vechea practică constituţională din cadrul ordinii juridice a Uniunii nu a susţinut niciodată o limită constituţională asupra efectului prioritar al directivelor. Din contră, în *Enka*, Curtea de Justiţie a recunoscut în mod explicit capacitatea unei

---

[100] În sens contrar: J. A. Usher, *EC Institutions and Legislation* (Longman, 1998), 130: „În fapt, regulamentele, s-ar putea afirma simplu, dacă nu neelegant, echivalează unui semn „intrarea interzisă" pentru legislaţia naţională".

[101] Cauza 39/72, *Comisia/Italia*, ECR [1973], p. 101, pct. 20.

[102] Art. 288 paragraful al treilea TFUE.

[103] A se vedea R. W. Lauwaars, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions* (A. W. Sijthoff, 1973), 30-31 (s.a.): „Poate fi exercitată aceasta astfel încât să nu lase deloc libertate statelor membre? Din punctul meu de vedere, rezultă din articolul [288] că directiva, *în întregul său*, trebuie să acorde statelor membre posibilitatea de a realiza regulile cuprinse în directivă în propriul mod. O directivă care constituie o lege uniformă nu este compatibilă cu această cerinţă, întrucât, prin definiţie, ea impune o obligaţie statelor membre de a prelua textul uniform şi nu permite nicio libertate în privinţa alegerii formei şi metodei"; precum şi: Gaja, Hay şi Rotunda, „Instruments for Legal Integration" (supra n. 91), 133 (s.a.): „Caracterul detaliat al multor dispoziţii poate fi neconform cu *noţiunea de directivă* astfel definită în Tratatul [FUE]"; şi P. E. Herzog, „Article 189", în D. Campbell şi alţii (ed.), *The Law of the European Community: a Commentary on the EEC Treaty* (Matthew Bender, 1995), 613: „Pare corectă părerea conform căreia definiţia unei directive date la [articolul 288 paragraful al treilea TFUE] are un efect de limitare a anumitor puteri prin dispoziţiile materiale ale tratatului care autorizează adoptarea directivelor".

[104] D. Oldekop, „Die Richtlinien der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft", în *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, vol. 21, 1972, 55-106, la 92-93.

directive de a armoniza „exhaustiv" sau „complet", atunci când era necesară o uniformitate legislativă strictă[105]. Directivele pot ocupa – și deseori procedează astfel – un domeniu normativ[106]. *Capacitatea* lor prioritară echivalează așadar cu cea a regulamentelor. Alegerea națională, menționată la art. 288 paragraful al treilea TFUE, garantează așadar doar puterea statelor membre de a transpune *conținutul* european într-o formă națională: „[A]legerea este limitată la *tipul* de măsuri de adoptat; *conținutul* lor este determinat în întregime de directiva în cauză. Astfel, puterea de apreciere în privința formei și metodelor nu înseamnă că statele membre au în mod necesar o putere discreționară în privința deciziei politice"[107].

(iii) Capacitatea prioritară a acordurilor internaţionale

Efectul prioritar al acordurilor Uniunii poate fi resimțit în două moduri. În primul rând, acorduri ale Uniunii care au efect direct vor avea prioritate asupra *dreptului național* contrar[108]. În al doilea rând, însă, obligațiile internaționale de aplicare imediată ale Uniunii vor avea, de asemenea, prioritate asupra dreptului derivat *european* contrar. Potențialul privind prioritatea al acordurilor internaționale asupra dreptului european intern decurge din „prioritatea" celor dintâi asupra ultimului[109]. Curtea consideră acordurile internaționale ale Uniunii a se situa din punct de vedere ierarhic deasupra dreptului derivat ordinar al Uniunii.

Prima dimensiune a capacității priorității pentru acordurile Uniunii se referă la *dreptul* național. Efectul prioritar al unei norme internaționale va fi același cu al unei dispoziții formulate în mod identic dintr-un regulament sau dintr-o directivă? Curtea a răspuns la această întrebare într-un mod indirect. În [cauza] *Polydor*[110], ea a fost sesizată să se pronunțe asupra compatibilității Legii britanice privind drepturile de autor din 1956 cu acordul dintre Uniunea Europeană și Portugalia. Acordul de comerț liber avea în vedere abolirea restricțiilor cantitative asupra importurilor, precum și a tuturor măsurilor cu efect echivalent unei restricții cantitative, însă excepta toate acele restricții justificate prin motive de protecție a proprietății intelectuale. Doi importatori de muzică ușoară fuseseră acuzați de încălcarea drepturilor de autor ale Polydor și

[105] Cauza 38/77, *Enka BV/Inspecteur der invoerrechten en accijnzen*, ECR [1977], p. 2203, pct. 11-12: „Rezultă din articolul [288] paragraful al treilea din tratat că competența lăsată statelor membre în ceea ce privește forma și mijloacele măsurilor de adoptat de autoritățile naționale depinde de rezultatul pe care Consiliul sau Comisia doresc să îl vadă atins. În ceea ce privește armonizarea dispozițiilor legislative, de reglementare și administrative ale statelor membre în materie vamală, în vederea asigurării unei aplicări uniforme a tarifului vamal comun, se poate dovedi necesar să se realizeze o identitate riguroasă cu acele dispoziții" (*ibidem*, pct. 11-12).

[106] De exemplu, cauza 148/78, *Ratti*, ECR [1979], p. 1629.

[107] S. Prechal, *Directives in EC Law* (Oxford University Press, 2005), 73.

[108] De exemplu, cauza C-61/94, *Comisia/Germania* (*AISL*), ECR [1996], p. I-3989, unde Curtea Europeană a constatat că o măsura națională era supusă priorității de către un acord internațional. Acordul în cauză era acordul internațional privind sectorul lactatelor, iar Curtea a reținut că „articolul 7 din anexe se opunea ca Republica Federală Germania să autorizeze importurile de produse lactate la prețuri inferioare prețurilor minime, inclusiv cele realizate în cadrul unui regim de perfecționare activă" (*ibidem*, pct. 39).

[109] *Ibidem*, pct. 52.

[110] Cauza 270/80, *Polydor și alții/Harlequin și alții*, ECR [1982], p. 329.

invocaseră dispoziţiile cu efect direct ale acordului Uniunii ca armă împotriva legii engleze.

Ar avea acordul Uniunii prioritate asupra măsurii naţionale? În cazul în care Curtea ar fi proiectat standardul „intern" al Uniunii, stabilit prin jurisprudenţa sa, în legătură cu art. 34 şi urm. TFUE, măsura naţională ar fi trebuit supusă priorităţii. Curtea nu a procedat astfel. Ea a ales să interpreteze mai restrictiv dispoziţia formulată identic din acordul Uniunii[111]. Un text identic nu va garanta, aşadar, o interpretare identică: „Identitatea dintre termenii dispoziţiilor acordului şi cei ai dispoziţiilor [Uniunii] corespondente nu înseamnă că acestea trebuie neapărat interpretate în mod identic. Astfel, un tratat internaţional trebuie să fie interpretat nu doar în funcţie de termenii în care este redactat, ci şi în lumina obiectivelor sale"[112]. Contextul va prevala astfel asupra textului. Contextul sau funcţia tratatului internaţional va fi decisivă. Doar atunci când o normă internaţională îndeplineşte „aceeaşi funcţie" precum norma europeană internă, Curtea va proiecta efectul prioritar „intern" asupra tratatului internaţional[113]. Însă, în timp ce Curtea poate aplica acordurilor internaţionale o formă atenuată a priorităţii, ea nu a anunţat nicio limită constituţională capacităţii prioritare a acordurilor internaţionale.

Să trecem la a doua dimensiune a efectului prioritar al acordurilor Uniunii. Capacitatea acordurilor internaţionale de a dispune de prioritate în raport cu legislaţia internă neconformă a Uniunii decurge din prioritatea celor dintâi asupra celor din urmă. Contururile acestei a doua analize a priorităţii pot fi evidenţiate în [cauza] *Ţările de Jos/Parlamentul şi Consiliul*[114]. Litigiul a privit anularea Directivei 98/44/CE a privind protecţia juridică a invenţiilor biotehnologice. Ţările de Jos au susţinut, printre altele, că măsura Uniunii încălca art. 27 alin. (3) lit. (b) din Acordul TRIPS. Directiva interzice statelor membre să acorde brevete pentru plante şi animale, altele decât microorganismele, în timp ce tratatul internaţional dispune o atare opţiune

---

[111] *Ibidem*, pct. 15, 18-19.

[112] Avizul 1/91 (*proiectul de acord SEE*), ECR [1991], p. I-6079, pct. 14. În legătură cu SEE, Curtea a reţinut că el era instituit „în temeiul unui tratat internaţional *care nu creează, în esenţă, decât drepturi şi obligaţii între părţile contractante* şi care nu prevede niciun transfer de drepturi suverane în favoarea organelor interguvernamentale pe care le instituie" (*ibidem*, pct. 20, s.a.). În schimb, Tratatul UE reprezenta „carta constituţională a unei [Uniuni] de drept", una ale cărei particularităţi ar fi „efectul direct al unei întregi serii de dispoziţii aplicabile statelor membre şi resortisanţilor lor" (*ibidem*, pct. 21).

[113] O ilustrare se poate găsi în cauza 17/81, *Pabst & Richarz KG/Hauptzollamt Oldenburg*, ECR [1982], p. 1331, unde CEJ a fost sesizată să compare art. 51 alin. (1) din acordul de asociere între Uniune şi Grecia cu dispoziţia corespunzătoare din TFUE: „Acea dispoziţie, formulată în termeni asemănători celei din articolul [110] din tratat, îndeplineşte, în cadrul asocierii dintre [Uniune] şi Grecia, o funcţie identică celei din articolul [110]. [...] Rezultă, în consecinţă, din termenii articolului 53 alineatul (1) precitat, precum şi din obiectivul şi natura acordului de asociere din care face parte, că această dispoziţie se opune unui regim naţional de scutiri care favorizează tratamentul fiscal al alcoolului naţional în raport cu cel importat din Grecia" (*ibidem*, pct. 26-27). Deşi CEJ a constatat încă faptul că tratatele europene şi SEE aveau obiective şi funcţii diferite, Tribunalul [Uniunii Europene] a părut acum să prefere o interpretare paralelă a Acordului SEE cu dispoziţiile formulate în mod identic ale tratatelor europene şi ale dreptului derivat în cauza T-115/94, *Opel Austria GmbH/Consiliul*, ECR [1997], p. II-39.

[114] Cauza C-377/98, *Ţările de Jos/Parlamentul European şi Consiliul*, ECR [2001], p. I-7079.

juridică. Guvernul olandez a susținut că art. 27 alin. (3) lit. (b) din Acordul TRIP „excludea" standardul european mai ridicat. Deși a admis că „directiva privează statele membre de alegerea pe care Acordul TRIPs o oferă părților la acest acord în privința brevetabilității plantelor și animalelor", Curtea a constatat că directiva era „în sine compatibilă cu acordul". CEJ a recurs la un criteriu al priorității conflictului pentru a stabili dacă a existat un conflict legislativ între tratatul internațional și directiva Uniunii.

Pe scurt, acordurile Uniunii au capacitatea unei duble priorități: ele pot avea prioritate față de dreptul național neconform și față de legislația internă a Uniunii contrară. Potențialul priorității acordurilor internaționale pare a fi mai atenuat decât legislația internă formulată echivalent. Doar atunci când acordul are aceeași funcție precum norma europeană internă, Curtea va admite același efect prioritar, care ar fi declanșat prin dreptul european formulat identic. În ceea ce privește capacitatea lor prioritară, nu există totuși limite constituționale care ar limita alegerea Uniunii de a dispune de prioritate în raport cu statele membre.

(b) Limitele priorităţii din perspectiva competenţei

În cadrul competențelor partajate, legiuitorul Uniunii este de obicei liber să decidă ce categorie a priorității să aleagă. Puterea legislativă discreționară determină gradul în care legiuitorii naționali sunt supuși priorității prin legislația europeană. Există totuși competențe care restricționează această libertate. În cadrul competențelor *partajate* ale Uniunii, anumite materii de politică restricționează legiuitorul Uniunii doar la stabilirea de standarde minimale. Metoda stabilirii constituționale a armonizării minimale a apărut pentru întâia oară în legătură cu mediul și cu politica socială. Modificări ulterioare au extins această tehnică la alte materii[115]. Raportul constituțional dintre legiuitorul european și cel național este aici relativ direct: tratatul garantează abilitatea legiuitorului național de a adopta standarde *mai ridicate*. Această particularitate le diferențiază de competențele partajate „ordinare". O a doua variantă a priorității limitate constituțional decurge din „competențele complementare" ale Uniunii. Ele limitează de regulă legiuitorul Uniunii la adoptarea de „măsuri de stimulare" care exclud orice armonizare în cadrul domeniului[116]. Întrebarea centrală pentru ambele tipuri de competențe este aceasta: cât spațiu legislativ va trebui să lase Uniunea Europeană nivelului național? Care este cadrul de referință prin care va fi evaluată natura „minimală" a legislației europene? Competențele de armonizare minimală împiedică Uniunea să instituie cumva standarde exhaustive în privința unei anumite *măsuri* legislative? Iar „măsuri de stimulare" pot avea prioritate asupra legislației naționale – chiar dacă o competență complementară exclude orice armonizare în cadrul domeniului?

---

[115] Cu privire la această evoluție, a se vedea: R. Schütze, *From Dual to Cooperative Federalism: The Changing Structure of European Law* (Oxford University Press, 2009), 265 și urm.

[116] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 2 lit. (d) supra.

(i) Competenţe de armonizare minimală

Regimul constituţional pentru politica de mediu este în multe privinţe paradigmatic pentru primul tip de competenţe limitate. Potrivit art. 193 TFUE, legislaţia europeană „nu pot împiedica nici un stat membru să menţină sau să stabilească măsuri de protecţie mai stricte". Dreptul european trebuie să instituie doar standarde minimale, iar aceasta permite opţiuni naţionale [„opt-up"][117]. Sunt însă toate măsurile adoptate în temeiul art. 192 măsuri de armonizare minimală; sau art. 193 impune doar „cu blândeţe" legiuitorului Uniunii să lase un anumit spaţiu legislativ – definit în mod abstract – legiuitorilor naţionali? Surprinzător, după aproape trei decenii de practică constituţională, chestiunea nu a fost soluţionată în mod definitiv.

Sunt posibile două păreri. Potrivit unei prime păreri, art. 193 nu va împiedica în mod constituţional legiuitorul Uniunii să adopte acte legislative unice care armonizează total toate materiile din interiorul domeniului lor de aplicare[118]. Această primă părere acceptă astfel o *prezumţie* puternică împotriva priorităţii domeniului – codificată la art. 193. Legiuitorul Uniunii nu se confruntă totuşi cu o *limitare constituţională* absolută în privinţa armonizării exhaustive a unui aspect de mediu printr-o lege europeană adoptată în temeiul art. 192. Demonstrând insuficienţa acestui cadrul constituţional neclar, o a doua opinie susţine că art. 193 se referă la fiecare lege europeană adoptată în temeiul art. 192. Legiuitorul Uniunii nu va putea niciodată să ocupe un domeniu. Orice act al Uniunii va trebui să lase legiuitorilor naţionali un grad de spaţiu legislativ.

Există argumente juridice puternice în favoarea acestei soluţii constituţionale *solide* pentru art. 192. În primul rând, chiar textul art. 193 indică acea direcţie: cadrul de referinţă pentru standardul naţional mai ridicat nu este *politica* unională de mediu, ci *măsura* (*măsurile*) unională(e) precisă(e). În al doilea rând, dintr-o perspectivă teleologică, obiectivul atingerii unui nivel ridicat de protecţie în cadrul Uniunii ar fi atins mai bine permiţând întotdeauna statelor membre să depăşească compromisul federal reprezentat în legislaţia europeană[119]. În al treilea rând, calitatea „minimală" a activităţilor Uniunii ar putea fi consolidată pentru fiecare act legislativ în parte. În locul unui standard abstract – măsurat probabil în raport cu întreaga legislaţie europeană de mediu – cadrul de referinţă ar fi stabilit prin domeniul actelor legislative specifice. A impune legiuitorului Uniunii să lase spaţiu legislativ *în interiorul domeniului de aplicare a actului european*, ar oferi un standard de „competenţă" mai concret decât ar apăra mai bine autonomia legislativă a statelor membre.

Care sunt îndrumările jurisdicţionale ale Curţii Europene de Justiţie? Întrebarea cu privire la natura legislaţiei europene adoptate în temeiul art. 192 şi 193 a fost abordată – parţial – în [cauza] *Fornasar*[120]. Curtea a trebuit să interpreteze caracterul

[117] Aceasta este diferită faţă de mecanismul de excludere [„opt-out"] din art. 114 alin. (4)-(9) TFUE, care permite o derogare de la legislaţia europeană.

[118] J.H. Jans, *European Environmental Law* (Europa Law Publishing, 2000), 118.

[119] G. Winter, „Die Sperrwirkung von Gemeinschaftssekundärrecht für einzelstaatliche Regelungen des Binnenmarkts mit besonderer Berücksichtigung von Art. 130 t EGV", *Die öffentliche Verwaltung*, vol. 51, 1998, 377, la 380.

[120] Cauza C-318/98, *Fornasar şi alţii/Sante Chiarcosso*, ECR [2000], p. I-4785.

exhaustiv al legislației europene privind deșeurile periculoase, în special Directiva 91/689. Prima parte a hotărârii a semnalat susținerea Curții pentru soluția constituțională fermă. Într-adevăr, esența generală a declarației de deschidere pare a susține cadrul solid din jurul art. 192: „în domeniul mediului, reglementarea [europeană] nu vizează o armonizare completă". Izolat pe tabla judecătorească față de actul legislativ specific, art. 193 ar abilita atunci întotdeauna legiuitorii naționali să completeze standardul european comun. În cazul în care Curtea s-ar fi oprit aici, ar fi persistat puține îndoieli. Curtea a continuat totuși, iar a doua parte a hotărârii a reprezentat o analiză specifică a regimului legislativ stabilit pentru deșeuri periculoase în temeiul directivei. Iar, întrucât directiva abilita în mod expres statele membre să completeze lista Uniunii, ea putea fi interpretată în consecință ca măsură de „armonizare minimală". O interpretare restrânsă a hotărârii ar putea caracteriza, așadar, calitatea minimală a intervenției europene ca alegere *legislativă* încorporată în actul specific al Uniunii. Ambiguitatea evazivă a [hotărârii] *Fornasar* arată necesitatea continuării de Curte a adoptării unei decizii dacă să aleagă o soluție constituțională „flexibilă" sau „solidă" pentru art. 192[121].

(ii) Competenţe complementare care exclud armonizarea

O serie de competențe ale Uniunii abilitează Uniunea să adopte doar măsuri de sprijinire, iar (prin aceasta) ele „nu pot implica armonizarea actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre"[122]. Anumite competențe complementare impun chiar în mod explicit ca dreptul european să „nu aducă atingere" dispozițiilor naționale[123]. Aceste formulări demonstrează intenția tratatelor europene de a rezerva spațiu legislativ legiuitorului național. Intervenția acestor competențe a fost concepută pentru a limita în mod constituțional capacitatea Uniunii de a dispune de prioritate în privința legiuitorilor naționali. Să examinăm pe rând fiecare dintre aceste tehnici.

---

[121] Curtea nu a soluționat această ambivalență în cauza C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe/Land Rheinland-Pfalz*, ECR [2005], p. I-2753. Încă o dată, Curtea a început cu o declarație constituțională extinsă (*ibidem*, pct. 27): „[...] trebuie să se reamintească faptul că reglementarea [europeană] în domeniul mediului nu vizează o armonizare completă". Cu toate acestea, în al doilea rând, Curtea a constatat – încă o dată – că directiva specifică stabilea doar standarde minimale (*ibidem*, pct. 31): „Rezultă în mod clar din textul și din economia acestor dispoziții că ele stabilesc o reducere minimă de atins de statele membre și că ele nu se opun adoptării de către acestea a unor măsuri mai constrângătoare". Și – încă o dată – ea a reținut că „articolul [193 TFUE] *și directiva* prevăd posibilitatea pentru statele membre de a adopta măsuri de protecție sporite, care depășesc cerințele minimale stabilite prin directivă" (*ibidem*, pct. 32 (s.a.)).

[122] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 2 lit. (d) supra.

[123] A se vedea art. 153 alin. (4) din titlul privind „politica socială", care precizează: „Dispozițiile adoptate în temeiul prezentului articol: nu aduc atingere dreptului recunoscut al statelor membre de a-și defini principiile fundamentale ale sistemului lor de securitate socială și nu trebuie să aducă atingere în mod semnificativ echilibrul financiar [și] nu pot împiedica un stat membru să mențină sau să adopte măsuri de protecție mai stricte, compatibile cu tratatele".

În primul rând, indiferent ce este presupus a însemna noțiunea „acțiuni de sprijinire", trebuie presupus că ea a fost concepută a fi o limitare constituțională a acțiunilor „normale". Literal, noțiunea sugerează dorința ca Uniunea să încurajeze în principal coordonarea politicilor naționale.

În al doilea rând, ce este presupus că înseamnă în mod exact interdicția „armonizării"? Pot fi avansate două păreri. Potrivit celei dintâi, excluderea armonizării înseamnă că legislația europeană nu trebuie să aducă atingere legislației naționale. Cu toate acestea, având în vedere definiția largă acordată de Curtea de Justiție noțiunii „armonizare" în [cauza] *Spania/Consiliul*, orice intervenție legislativă din partea Uniunii va produce un efect de armonizare *de facto* în cadrul ordinilor juridice naționale[124]. Din această interpretare strictă, excluderea armonizării ar respinge orice efecte prioritare ale legislației europene[125]. O a doua părere – mai puțin restrictivă – susține ajustarea în privința competențelor complementare ale Uniunii, astfel încât să împiedice armonizarea *de jure* a legislației naționale[126]. *Ambele* păreri par totuși problematice. Legiuitorii naționali sunt – încă – mai rapizi în adoptarea de legislație în comparație cu legiuitorul Uniunii. Va putea așadar Uniunea să adopte vreodată un standard european pentru problema socială? Acțiunea Uniunii se va limita la coordonarea politicilor naționale, fără a stabili standarde europene comune? Dacă aceasta este situația, ar putea fi dificil să se vorbească despre o *politică* unională cu adevărat independentă, în măsura în care legiuitorul european pur și simplu nu poate realiza propriile alegeri *politice*[127].

Care este, în sfârșit, semnificația constituțională a dispozițiilor „nu aduce atingere"? Formularea se aseamănă unei „clauze explicite de salvgardare" și ar

---

[124] Cauza C-350/92, *Spania/Consiliul*, ECR [1995], p. I-1985, unde Curtea a reținut că adoptarea unui regulament nu ar depăși domeniul art. 114 TFUE, de vreme ce viza „să prevină o evoluție eterogenă a legislațiilor naționale care să conducă la noi disparități" în cadrul pieței interne (*ibidem*, pct. 35).

[125] A. Bardenhewer-Rating și F. Niggermeier, „Artikel 152", în H. von der Groeben și J. Schwarze (ed.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (Nomos, 2003), par. 20.

[126] Pentru K. Lenaerts (a se vedea „Subsidiarity and Community Competence in the Field of Education", în *Columbia Journal of European Law*, vol. 1, 1994-1995, 1), „măsuri de stimulare" pot fi adoptate sub formă de regulamente, directive, decizii sau acte juridice atipice și, astfel, sunt acte legislative normale ale Uniunii. „Faptul că o măsură [europeană] de stimulare poate avea efectul indirect al armonizării [...] nu înseamnă în mod necesar că ea contravine interdicției privind armonizarea" (*ibidem*, 15).

[127] „Excluderea" națională a acțiunii Uniunii ar fi ridicată doar atunci când diverse legislații naționale creează obstacole autentice pentru schimburile intra-europene și/sau distorsionări ale concurenței. Uniunea ar fi atunci abilitată să recurgă la art. 114 TFUE. În cauza C-376/98, *Germania/ Parlamentul și Consiliul* (*publicitatea la produse din tutun*), ECR [2000], p. I-8419, Curtea a clarificat totuși că art. 114 nu ar putea fi utilizat pentru o măsură legislativă al cărui obiectiv principal era protecția sănătății publice. Art. 114 nu trebuie utilizat pentru a ocoli excluderea explicită a armonizării regăsită la art. 168. O măsură în materia „sănătății" adoptată în temeiul art. 114 „trebuie să aibă efectiv ca obiect îmbunătățirea condițiilor de instituire și de funcționare a pieței interne". Nu ar fi suficientă o „simpl[ă] constatare a unor disparități între reglementările naționale, precum și a riscului abstract al unor obstacole în calea libertăților fundamentale sau al unor denaturări ale concurenței" (*ibidem*, pct. 79 și 84). Pentru o discutare a cauzei, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 1 lit. (b) pct. (i).

însemna, în cazul în care Curtea decide să continue pe acest drum, că dreptul european nu poate „exclude" nicio legislație națională din cadrul domeniilor enumerate. Aceste excepțări constituționale – unii le-au denumit „competențe negative" – nu trebuie confundate totuși cu o recunoaștere constituțională a competențelor naționale exclusive.

Concluzii

Doctrina efectului direct impune ca o instanță națională să *aplice* dreptul european. Iar doctrina supremației impune ca o instanță națională să *lase neaplicat* dreptul național aflat în conflict cu dreptul european. Efectul direct și supremația *nu* sunt doctrine gemene. Poate exista efect direct fără supremație (însă este adevărat că nu poate exista supremație fără efect direct). În schimb, supremația și prioritatea sunt doctrine gemene. Nu poate exista supremație fără prioritate. Doctrina priorității este o teorie a conflictului legislativ. Doctrina supremației este o teorie a soluționării conflictului. Cele două doctrine sunt vitale pentru orice ordine juridică federală cu sfere legislative care se suprapun.

Pentru ordinea juridică europeană, supremația absolută a dreptului european înseamnă că întregul drept al Uniunii prevalează asupra întregului drept național. Natura absolută a doctrinei supremației este contestată totuși de statele membre. Deși admit, în general, supremația dreptului european, ele au insistat asupra limitelor constituționale naționale. Este această natură relativă a supremației o „inovație" sau o „aberație"?[128] Acest punct de vedere este introvertit și neistoric în comparație cu experiențele constituționale ale Statelor Unite[129]. Într-adevăr, ambiguitatea normativă aferentă principiului supremației în Uniunea Europeană este parte integrantă a naturii *federale* a Europei[130].

În opoziție cu supremația, prioritatea este un concept relativ – chiar din perspectivă europeană. Întrebarea nu este dacă dreptul european exclude dreptul național, ci în ce măsură [îl exclude]. Nu întregul drept european va avea astfel prioritate

[128] A se vedea N. Walker, „The Idea of Constitutional Pluralism", în *Modern Law Review*, vol. 65, 2002, 317, la 338. Astfel descrie Walker, o figură de frunte a „pluraliștilor constituționali", originea acestei „noi" filosofii constituționale: „Nu este o coincidență că această literatură a apărut din studierea dimensiunii constituționale a dreptului UE, întrucât dreptul UE este cel care ridică cel mai presant test al contestării paradigmei a ceea ce am putea denumi monism constituțional. Monismul constituțional acordă doar o etichetă pentru definirea ipotezei constituționalismului în epoca westfalică [...], și anume ideea că unicele centre sau unități ale autorităților constituționale sunt statele. Pluralismul constituțional, în schimb, recunoaște că ordinea juridică europeană inaugurată prin Tratatul de la Roma s-a dezvoltat în exteriorul limitelor tradiționale ale dreptului internațional, iar în prezent face ca propriile revendicări constituționale independente să existe împreună cu revendicările permanente ale statelor" (*ibidem*, 337). Această perspectivă – „eurocentrică" – ignoră în mod frapant experiența americană, în care Uniunea și statele sunt considerate a avea revendicări „constituționale" și în care „Uniunea" nu (!) a fost concepută – în sens tradițional – în termeni estatiști (a se vedea E. Zoeller, „Aspects internationaux du droit constitutionnel. Contribution à la théorie de la féderation d'états', în *Recueil des Cours de l'Académie de la Haye*, vol. 194, 2002, 43).

[129] Schütze, „Federalism as Constitutional Pluralism" (supra n. 50).

[130] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 2 supra.

asupra întregului drept național. Când va apărea, astfel, un conflict între dreptul european și dreptul național? Nu există un răspuns absolut la această întrebare. Legiuitorul Uniunii și Curtea Europeană de Justiție nu vor afecta întotdeauna același criteriu de conflict întregii legislații europene. Uneori un conflict pur „jurisdicțional" va fi suficient pentru excluderea dreptului național. În alte situații, este necesar un anumit conflict material cu regimul legislativ european. În sfârșit, Curtea poate insista asupra unui conflict direct cu o normă unională determinată. În paralel cu constituționalismul american, am distins, în consecință, trei categorii ale priorității în cadrul ordinii juridice a Uniunii: prioritatea domeniului, prioritatea obstacolului și prioritatea normei.

Natura constituțională a fenomenului priorității a fost descrisă ca teorie a interpretării federale. Doctrina priorității admite dimensiunea federală în interpretarea legislației federale. În ordinile federale, activitatea de interpretare nu va afecta doar separația orizontală a puterilor – sistemul judiciar care acționează în calitate de cvasi-legiuitor – ci și separația verticală a puterilor. Calificarea interpretării legislației europene ca aplicare „obiectivă" a principiului supremației „de-federalizează" procesul de interpretare. Această perspectivă reducționistă a fost responsabilă pentru apariția foarte lentă a unei doctrine europene a priorității.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

11

Dreptul european: căi procesuale şi răspunderi

Cuprins

Introducere 376
1. Principiul interpretării (conforme) 379
2. Principiul echivalenței 380
   (a) Nediscriminarea: extinderea căilor procesuale naționale la acțiuni europene 380
   (b) Acțiuni „similare": testul echivalenței 381
3. Principiul efectivității 383
   (a) Evoluția istorică a standardului efectivității 384
   (b) Limitele procedurale ale posibilității de a invoca dreptul european 389
4. Principiul răspunderii 392
   (a) Răspunderea statului: doctrina „*Francovich*" 393
      (i) Cele trei condiții pentru răspunderea statului 395
      (ii) Răspunderea statului pentru încălcări ale dreptului european pe cale judecătorească 398
   (b) Răspunderea privată: doctrina *Courage* 401
   Concluzii 404

Introducere

Drepturile fără căi procesuale sunt utopie: o afacere metafizică. În această privință, proverbul latin este clar: „*ubi ius, ubi remedium*". Orice drept trebuie să aibă remediul (remediile) sale[1].

Dreptul internațional clasic lasă executarea normelor sale statelor însele. Remediile și procedurile administrative și judecătorești în cadrul statului se situează în afara domeniului său. La înființarea sa, ordinea juridică europeană a urmat această logică. Deși ea a „centralizat" ulterior doctrinele efectului direct și supremației, ambele principii ar stabili doar *ce* autorități naționale trebuie să aplice dreptul european. Ele nu au stabilit totuși *care* autorități naționale trebuie să procedeze astfel și potrivit *căror* proceduri. Se situau aceste proceduri naționale în afara domeniului dreptului european? Ar trebui ca Uniunea Europeană, precum Uniunea americană, să ia instanțele

[1] S-ar putea afirma că remediile intră în două mari categorii. Căile procesuale *ex ante* sunt menite prevenirii încălcării unui drept (măsurile provizorii, somațiile), în timp ce căile procesuale *ex post* sunt utilizate pentru „remedierea" unei încălcări care a avut deja loc (răspunderea pentru prejudicii). Cu privire la multele înțelesuri (neclare) ale căii procesuale („remediului"), a se vedea: P. Birks, „Rights, Wrongs, and Remedies", în *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 20, 2000, 1, la 9 și urm.

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

statale precum le găsește?[2] Iar în caz negativ, în ce măsură ordinea juridică europeană ar impune legislației procedurale naționale să *împiedice* sau să *repare* încălcări ale drepturilor europene?

Ordinea juridică europeană a recunoscut în mod tradițional autonomia procedurală a statelor membre în executarea dreptului european: „În cazul în care revine autorităților naționale punerea în aplicare a [unei legi europene], trebuie să se admită că, în principiu, această aplicare are loc cu respectarea formelor și procedurilor dreptului național"[3]. Această formulare a devenit cunoscută ca principiul „autonomiei procedurale naționale"[4]. Pericolul acestei executări descentralizate pe cale executivă sau judecătorească este acela că ar putea exista un *drept* european, însă nu și o *cale procesuală* națională pentru realizarea acelui drept. Iar pentru acel motiv, autonomia competențelor naționale de executare nu a fost niciodată absolută. Competențele procedurale naționale nu erau competențe exclusive ale statelor membre[5]. Uniunea a recunoscut întotdeauna că ar putea armoniza legile procedurale naționale atunci când „sunt de natură să distorsioneze sau să aducă atingere funcționării pieței comune"[6]. Normele procedurale naționale nu sunt astfel „inaccesibile" dreptului european. Or, în absența armonizării pozitive, drepturile conferite de dreptul european „trebuie să fie exercitate în fața instanțelor *naționale* conform condițiilor stabilite de normele *naționale*"[7].

---

[2] H. Hart, „The Relations between State and Federal Law", în *Columbia Law Review*, vol. 54, 1954, 489, la 508. „Regula generală, înrădăcinată adânc în credința în importanța controlului statului asupra procedurii judiciare statale, este aceea că dreptul federal ia instanțele statale precum le găsește. De exemplu, regulile statale cu privire la modurile în care trebuie apreciate concluziile formale, apărările sau cererile reconvenționale pot fi aplicate în mod obișnuit și pentru concluziile formale, apărările sau cererile reconvenționale federale, cu condiția ca regulile să nu fie atât de riguroase încât, în fapt, să anuleze drepturile susținute".

[3] Cauza 39/70, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH/Hauptzollamt Hamburg-St. Annen*, ECR [1971], p. 49, pct. 4.

[4] Pentru o critică a acestei noțiuni, a se vedea: C. N. Kakouris, „Do the Member States Possess Judicial Procedural „Autonomy"?", CML Rev, vol. 34, 1997, 1389 (care susține că, în jurisprudența sa, Curtea nu a făcut referire la principiu). Cu toate acestea, Curtea a recunoscut ulterior, iar în prezent în mod regulat în jurisprudența sa principiul; a se vedea cauza C-201/02, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Wells*, ECR [2004], p. I-723, pct. 67 (s.a.): „Modalitățile procedurale aplicabile intră în ordinea juridică internă a fiecărui stat membru în virtutea *principiului autonomiei procedurale* a statelor membre [.]"; precum și: cauzele conexate C-392/04 și C-422/04, *i-21 Germany & Arcor/ Germania*, ECR [2006], p. I-8559, pct. 57: „principiul autonomiei procedurale a statelor membre".

[5] În sens contrar: D. Simon, *Le système juridique communautaire* (Presses Universitaires de France, 2001), 156: „les Etats membres ont une competence exclusive pour determiner les organes qui seront chargés d'exécuter le droit communautaire". [„Statele membre au o competență exclusivă pentru a determina organele care sunt însărcinate cu executarea dreptului comunitar".]

[6] Cauza 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG și Rewe-Zentral AG/Landwirtschaftskammer für das Saarland*, ECR [1976], p. 1989, pct. 5: „articolele [114-116 și 352 TFUE] permit, după caz, adoptarea măsurilor necesare pentru a remedia diferențele dintre actele cu putere de lege sau actele administrative în domeniu ale statelor membre, în cazul în care acestea pot denatura sau pot împiedica funcționarea pieței comune[.] [Î]n lipsa unor astfel de măsuri de armonizare, drepturile conferite de dreptul [european] trebuie să fie exercitate în fața instanțelor naționale conform condițiilor stabilite de normele naționale".

[7] *Ibidem* (s.a.).

Înseamnă însă aceasta că, în absenţa armonizării pozitive, statele membre erau absolut libere să determine modul în care particularii puteau invoca drepturile lor europene în instanţele naţionale?[8] Curtea a răspuns în sens negativ la această întrebare. Nucleul obligaţiei negative care guvernează executarea descentralizată a dreptului european este art. 4 alin. (3) TUE. Această obligaţie de „cooperare sinceră" impune limitări asupra autonomiei procedurale a statelor membre[9]. Prima limită constituţională a autonomiei instanţelor naţionale a fost discutată deja în capitolul 9: obligaţia de interpretare conformă. Curtea Europeană ar deriva totuşi două obligaţii constituţionale suplimentare din obligaţia de cooperare sinceră: principiul echivalenţei şi principiul efectivităţii. Expresia clasică a ambelor limitări se poate găsi în [hotărârea] *Rewe*: „[...] [Î]n lipsa unor reglementări [europene] în domeniu, ordinea juridică internă a fiecărui stat membru trebuie să desemneze instanţele competente şi să stabilească condiţiile procedurale ale acţiunilor în justiţie, cu scopul de a asigura apărarea drepturilor conferite justiţiabililor prin efectul direct al dreptului [european], dat fiind că aceste condiţii nu pot fi mai puţin favorabile decât cele referitoare la acţiunile similare din dreptul procesual intern. [...] [Î]n lipsa unor astfel de măsuri de armonizare, drepturile conferite de dreptul [european] trebuie să fie exercitate [astfel] în faţa instanţelor naţionale conform condiţiilor stabilite de normele naţionale. [S]ituaţia nu ar fi diferită decât în cazul în care aceste condiţii şi termene ar face imposibilă în practică exercitarea drepturilor pe care instanţele naţionale au obligaţia să le protejeze"[10].

Autonomia procedurală a statelor membre, chiar în absenţa armonizării europene, a fost aşadar *relativă*. În primul rând, regulile procedurale naţionale nu ar putea face realizarea drepturilor europene mai puţin favorabilă decât realizarea drepturilor naţionale asemănătoare. Această interdicţie a discriminării procedurale a fost principiul echivalenţei. În al doilea rând, regulile procedurale naţionale – chiar dacă nu sunt discriminatorii – nu trebuie să facă realizarea drepturilor europene „imposibilă în practică". Această regulă a devenit cunoscută ca principiul efectivităţii. Ambele principii au condus la o armonizare *pe cale judecătorească* a legislaţiei procedurale

[8] Capitolul de faţă se concentrează asupra instanţelor judecătoreşti naţionale. Este important să se menţioneze totuşi că acelaşi principiu se aplică, *mutatis mutandis*, administraţiilor naţionale; a se vedea R. Schütze, „From Rome to Lisbon: „Executive Federalism" in the (New) European Union", CML Rev, vol. 47, 2010, 1385, la 1406. A se vedea şi: M. Dougan, „The Vicissitudes of Life at the Coalface: Remedies and Procedures for Enforcing Union Law Before the National Courts", în P. Craig şi G. de Búrca, *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 2011), 407, la 434: „Reiese, aşadar, că ceea ce am considerat în mod tradiţional ca principiile protecţiei jurisdicţionale efective se află în curs de a fi adoptate – şi cu siguranţă şi adaptate – astfel încât să stabilească standarde ale procesului bunei *administrări* în cauze care implică dreptul Uniunii". Pentru o jurisprudenţă relativ recentă în această privinţă, a se vedea cauza C-120/05, *Schulze/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, ECR [2006], p. I-10745.

[9] Art. 4 alin. (3) TUE dispune: „În temeiul principiului cooperării loiale, Uniunea şi statele membre se respectă şi se ajută reciproc în îndeplinirea misiunilor care decurg din tratate. Statele membre adoptă orice măsură generală sau specială pentru asigurarea îndeplinirii obligaţiilor care decurg din tratate sau care rezultă din actele instituţiilor Uniunii. Statele membre facilitează îndeplinirea de către Uniune a misiunii sale şi se abţin de la orice măsură care ar putea pune în pericol realizarea obiectivelor Uniunii".

[10] Cauza 33/76, *Rewe* (supra n. 6) pct. 5. A se vedea şi: cauza 45/76, *Comet BV/Produktschap voor Siergewassen*, ECR [1976], p. 2043. Pentru o versiune modernă, a se vedea: cauza C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie/statul belgian*, ECR [1995], p. I-4599.

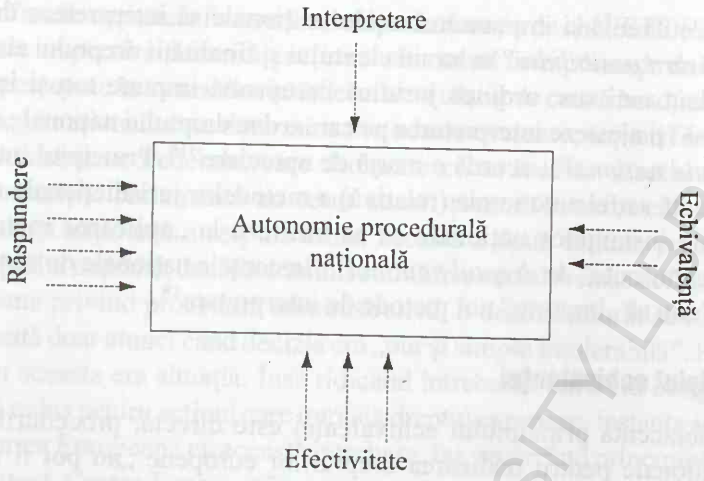

Figura 22. Limite asupra autonomiei procedurale naționale

naționale[11], iar acest capitol analizează evoluția lor în secțiunile 2 și 3. Secțiunea 4 trece la cea mai agresivă incursiune în autonomia procedurală a statelor membre: principiul răspunderii. Pe când cele două principii anterioare depindeau de existența unor căi procesuale *naționale* pentru executarea dreptului european, acest principiu a instituit un remediu *european*. Atunci când un particular nu a putut să își valorifice drepturile sale europene într-o instanță națională, el putea cere – în anumite condiții – daune compensatorii rezultate dintr-o încălcare a dreptului european.

1. Principiul interpretării (conforme)

Am întâlnit deja prima limitare privind autonomia procedurală a instanțelor naționale: obligația de interpretare conformă[12]. Potrivit acestui principiu european, instanțele judecătorești (și administrațiile) naționale trebuie să interpreteze dreptul național în măsura posibilului în lumina dreptului european[13]. Principiul are originea

[11] Curtea se referă în mod explicit la ambele principii, a se vedea cauzele conexate C-392/04 și C-422/04, *i-21 Germany & Arcor/Germania* (supra n. 4), pct. 57: „[...] în conformitate cu o jurisprudență constantă, în lipsa reglementării [europene] în materie, modalitățile procedurale în vederea asigurării protecției drepturilor pe care justițiabilii le obțin în temeiul dreptului [european] țin de ordinea juridică internă a fiecărui stat membru, în temeiul principiului autonomiei procedurale a statelor membre, cu condiția totuși ca acestea să nu fie mai puțin favorabile decât cele care privesc situații similare de natură internă (principiul echivalenței) și ca acestea să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică [unională] (principiul eficienței)".

[12] Pentru o discuție mai extinsă a acestei obligații, a se vedea: capitolul 9 – secțiunea 3 lit. (b).

[13] Cauza C-218/01, *Henkel/Deutsches Patent- und Markenamt*, ECR [2004], p. I-1725, pct. 60: „Precum Curtea a precizat deja, autoritățile competente sesizate să aplice și interpreteze dreptul național pertinent sunt ținute să procedeze, în măsura posibilului, în lumina textului și finalității directivei pentru a atinge rezultatul vizat de aceasta și pentru a se conforma astfel articolului [288 TFUE]". A se vedea și: cauza C-109/09, *Deutsche Lufthansa*, nepublicată încă, pct. 53: „Cerința unei interpretări conforme a dreptului național este într-adevăr inerentă sistemului Tratatului FUE, în măsura în care aceasta permite instanțelor naționale să asigure, în cadrul competențelor lor, deplina eficacitate a dreptului Uniunii atunci când judecă litigiile cu care sunt sesizate".

în art. 4 alin. (3) TUE[14] şi impune instanţelor naţionale să interpreteze dreptul lor naţional „*în măsura posibilului*" în lumina textului şi finalităţii dreptului european[15]. Precum am văzut mai sus, ordinea juridică europeană impune totuşi instanţelor naţionale doar să îşi ajusteze interpretarea pe care o dau dreptului naţional „de fiecare dată când *dreptul naţional* îi acordă o marjă de apreciere"[16]. Principiul interpretării conforme respectă astfel autonomia (relativă) a metodelor jurisdicţionale naţionale, întrucât permite instanţelor naţionale să se limiteze la „aplicarea metodelor de interpretare recunoscute" de *dreptul naţional*[17]. Instanţele naţionale nu sunt obligate să „inventeze" sau să „importe" noi metode de interpretare[18].

2. Principiul echivalenţei

Ideea subiacentă principiului echivalenţei este directă: procedurile şi căile procesuale naţionale pentru realizarea drepturilor europene „nu pot fi mai puţin favorabile decât cele care privesc acţiuni asemănătoare cu caracter intern"[19]. Cu ocazia aplicării dreptului european, instanţele naţionale trebuie să acţioneze *ca şi cum* ar aplica dreptul naţional. Procedurile şi căile procesuale naţionale nu trebuie să discrimineze între drepturile naţionale şi cele europene. Principiul echivalenţei impune aşadar ca situaţii similare să fie tratate în mod similar. El nu va aduce atingere în consecinţă substanţei căilor procesuale naţionale. El impune doar extinderea *formală* a acelor căi procesuale la acţiuni „similare" sau „echivalente" în temeiul dreptului european. Iar, ca atare, principiul echivalenţei nu este prea agresiv în autonomia procedurală a instanţelor judecătoreşti naţionale[20].

(a) Nediscriminarea: extinderea căilor procesuale naţionale la acţiuni europene

Un bun exemplu al logicii nediscriminării aferente principiului echivalenţei poate fi observat în [cauza] *i-21 Germany & Arcor/Germania*[21]. Cele două reclamante erau societăţi de telecomunicaţii care plătiseră taxe pentru obţinerea de licenţe în

[14] Cauza 14/83, *von Colson şi Kamann/Land Nordrhein-Westfalen*, ECR [1984], p. 1891, pct. 26.

[15] Cauza C-106/89, *Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, ECR [1990], p. I-4135, pct. 8 (s.a.).

[16] Cauza 14/83, *von Colson* (supra n. 14), pct. 28 (s.a.).

[17] Cauzele conexate C-397/01-C-403/01, *Pfeiffer şi alţii/Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, ECR [2004], p. I-8835, pct. 116 (s.a.).

[18] A se vedea M. Klammert, „Judicial Implementation of Directives and Anticipatory Indirect Effect: Connecting the Dots", CML Rev, vol. 43, 2006, 1251, la 1259. Pentru punctul de vedere contrar, a se vedea: S. Prechal, *Directives in EC Law* (Oxford University Press, 2005), 213.

[19] Cauza 33/76, *Rewe* (supra n. 6), pct. 5.

[20] M. Dougan, *National Remedies before the Court of Justice: Issues of Harmonisation and Differentiation* (Hart, 2004), 26: „Principii precum nediscriminarea şi echivalenţa presupun în mod implicit ca remediile şi normele de procedură dispuse deja în temeiul ordinilor judiciare interne să fie suficiente în privinţa domeniului de aplicare şi caracterului lor pentru a garanta exercitarea drepturilor cetăţenilor".

[21] Cauzele conexate C-392/04 şi C-422/04, *i-21 Germany & Arcor/Germania* (supra n. 4).

BCU / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Germania. Taxele naționale fuseseră calculate în funcție de cheltuielile administrative anticipate ale respectivei autorități naționale în cursul unei perioade de treizeci de ani și fuseseră percepute în avans. Societățile au avut câștig de cauză în acțiunile îndreptate împotriva legii naționale care determina metoda de evaluare, acțiuni formulate în fața Curții Administrative Federale, care declarase că ea încălca dreptul constituțional german. Societățile reclamante au cerut atunci restituirea taxei care fuseseră deja plătită. Instanța națională a respins totuși această a doua acțiune pe motivul că, în temeiul dreptului național, decizia administrativă în cauză devenise definitivă. În sensul Legii germane privind procedura administrativă, o decizie administrativă definitivă putea fi atacată doar atunci când decizia era „pur și simplu intolerabilă". Pentru dreptul național, nu aceasta era situația. Însă ridicând întrebarea dacă era obligată să aplice un prag mai redus pentru acțiuni care implică dreptul european, instanța administrativă a sesizat Curtea Europeană cu această întrebare. Iar, analizând principiul echivalenței în acest context, Curtea Europeană a reținut:

„În ceea ce privește [...] principiul echivalenței, acesta impune ca totalitatea normelor aplicabile acțiunilor, inclusiv termenele prescrise, să se aplice fără distincție acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului [unional] și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern. Rezultă că, dacă normele naționale aplicabile acțiunilor impun o obligație de a retrage un act administrativ ilegal cu privire la dreptul intern, chiar dacă acest act a devenit definitiv, atunci când menținerea acestui act ar fi „pur și simplu intolerabilă", aceeași obligație de retragere trebuie să existe în condiții echivalente în prezența unui act administrativ neconform cu dreptul [unional]. [...] În cazul în care, în aplicarea normelor de drept național, administrația este obligată să retragă o decizie administrativă care a devenit definitivă dacă aceasta este vădit incompatibilă cu dreptul intern, aceeași obligație trebuie să existe dacă această decizie este vădit incompatibilă cu dreptul [unional]"[22].

În speță, întrebarea dacă decizia națională era „pur și simplu intolerabilă" sau „vădit incompatibilă" cu dreptul european a depins de gradul de claritate a dreptului Uniunii în cauză, iar aceasta era o prerogativă de interpretare a instanței naționale[23]. Curtea Europeană a admis astfel pragul național ridicat pentru acțiuni judecătorești împotriva actelor administrative definitive, însă a cerut ca el să se aplice, fără discriminare, acțiunilor europene din instanțele judecătorești naționale.

(b) Acțiuni „similare": testul echivalenței

Logica nediscriminării impune ca acțiuni similare să fie tratate în mod similar. Care sunt însă acțiunile „echivalente" sau „similare"? Diavolul se află întotdeauna în detalii, iar mult din jurisprudența privind principiul echivalenței s-a concentrat asupra acestei întrebări diabolice. În *Edis*[24], o societate a fost obligată să plătească o taxă de

[22] *Ibidem*, pct. 62-63, 69.

[23] *Ibidem*, pct. 70-72.

[24] Cauza C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis)/Ministero delle Finanze*, ECR [1998], p. I-4951.

înscriere. Considerând taxa contrară dreptului european, reclamanta a cerut restituirea, cerere care a fost respinsă de instanţele italiene pe motivul expirării termenului de prescripţie pentru atari restituiri. Dreptul italian recunoştea totuşi varii termene de prescripţie – în funcţie de împrejurarea dacă restituirea era datorată unor autorităţi publice sau unor particulari. Termenul de prescripţie pentru autorităţile publice era mai redus decât cel pentru particulari. Iar aceasta a ridicat următoarea întrebare: era abilitată instanţa naţională să extindă pur şi simplu procedura naţională de restituire către autorităţi publice la drepturi percepute prin încălcarea dreptului european; sau era obligată să aplice procedura de restituire pentru particulari, mai generoasă? Curtea a răspuns după cum urmează:

„Respectarea principiului echivalenţei presupune, în privinţa sa, ca norma de procedură să se aplice indiferent de acţiunile întemeiate pe încălcarea dreptului [unional] şi cele întemeiate pe încălcarea dreptului intern, în privinţa aceluiaşi tip de taxe sau redevenţe. *Acest principiu nu trebuie interpretat totuşi a obliga un stat membru să extindă regimul său mai favorabil privind restituirea internă la ansamblul de acţiuni în restituire a taxelor sau redevenţelor percepute cu încălcarea dreptului [european].* Astfel, dreptul [european] nu se opune legislaţiei unui stat membru care implică, în privinţa unui termen de prescripţie de drept comun aplicabil acţiunilor în restituirea nedatoratului între particulari, modalităţi particulare de reclamare şi de acţiune în justiţie mai puţin favorabile pentru contestarea taxelor sau altor drepturi. Situaţia ar fi diferită doar dacă aceste modalităţi nu ar fi aplicabile decât acţiunilor în restituirea acestor taxe sau drepturi întemeiate pe dreptul [european]"[25].

În speţă, acţiunea „echivalentă" a trebuit întemeiată astfel pe căile naţionale de drept care existau pentru restituiri de la organisme *publice*. Existenţa unui termen de prescripţie mai favorabil pentru restituiri de la particulari era lipsită de pertinenţă, în măsura în care principiul echivalenţei impunea doar tratarea în mod asemănător a acţiunilor asemănătoare. Iar acţiunea „asemănătoare" în această cauză a fost procedura de restituire aplicabilă unui organism public. Normele naţionale de procedură nu încălcau, aşadar, principiul echivalenţei.

Însă lucrurile nu ar putea fi atât de directe. În *Levez*[26], Employment Appeal Tribunal din Londra a sesizat Curtea de Justiţie cu privire la compatibilitatea art. 2 alin. (5) din Legea privind egalitatea de remuneraţie din 1970 cu privire la principiul echivalenţei. Dreptul naţional dispune că, într-o acţiune introdusă în privinţa unei încălcări a principiului egalităţii de remuneraţie, femeile nu aveau dreptul la restanţe privind remunerarea sau daune pentru mai mult de doi ani. Dispoziţia se aplica indiferent de împrejurarea dacă o reclamantă şi-a exercitat dreptul său *naţional* sau *european* la egalitate de remuneraţie. Nu însemna oare aceasta că principiul echivalenţei era respectat? Curtea Europeană *nu* a considerat astfel, punând în cauză referinţa subiacentă privind comparaţia. În măsura în care legislaţia naţională era concepută pentru a pune în practică dreptul european la egalitate de remuneraţie, Curtea a reţinut că legea naţională „nu era astfel susceptibilă să constituie fundamentul

[25] *Ibidem*, pct. 36-37 (s.a.).

[26] Cauza C-326/96, *Levez/Jennings (Harlow Pools) Ltd*, ECR [1998], p. I-7835.

adecvat al comparației în sensul asigurării respectării principiului echivalenței"[27]. Căile procesuale în privința egalității de remunerație trebuiau comparate cu căile procesuale naționale pentru „acțiuni similare celor întemeiate pe lege", precum căile procesuale pentru încălcarea unui contract de muncă ori pentru discriminarea pe motive de rasă[28]. Principiul echivalenței a cerut astfel aplicarea căilor procesuale naționale mai generoase, care existau în temeiul acestor acțiuni naționale mai *generale*.

În concluzie, principiul echivalenței impune ca instanțele judecătorești naționale să examineze „dacă acțiunile în cauză sunt similare în privința obiectului, cauzei și elementelor esențiale"[29]. Acest test al echivalenței teleologice ar putea impune ca instanțele să privească dincolo de regimul procedural național pentru un anumit drept național sau european.

3. Principiul efectivității

Chiar de la începuturi, Curtea Europeană a recunoscut tensiunea intensificată între autonomia procedurală (relativă) a statelor membre și principiul efectivității. În timp ce principiul echivalenței impunea pur și simplu extinderea *formală* a *domeniului* căilor procesuale naționale la acțiuni europene echivalente, principiul efectivității părea a cere ordinilor juridice naționale să dispună un *conținutul material* minimal care ar putea garanta realizarea în instanțele naționale a drepturilor europene. Astfel, deși principiul echivalenței nu ar fi de niciun ajutor în cazul în care nu ar exista nicio cale procesuală națională, principiul efectivității ar impune consolidarea căilor procesuale naționale. Aceasta ar conduce potențial la o posibilă situație de discriminare pozitivă în favoarea executării dreptului european. Mulțumită principiului efectivității, realizarea drepturilor europene ar deveni mai ușoară decât realizarea drepturilor naționale asemănătoare.

Forța principiului efectivității de a interfera cu principiul autonomiei procedurale naționale a fost – de la început – mult mai mare. În consecință, Curtea Europeană a început să dezvolte principiul dintr-un standard minimal. Căile procesuale naționale ar fi calificate ca insuficiente doar în cazul în care ele „fac *imposibilă* în practică exercitarea drepturilor pe care instanțele naționale au obligația să le protejeze"[30]. Acest standard minimal s-a dezvoltat cu timpul și în direcții variate. Pentru motive de comoditate, pot fi distinse trei standarde. Pe lângă standardul minimal al imposibilității practice, Curtea s-a referit la standardul mediu al unei căi procesuale „adecvate"[31] și la standardul maximal care garantează „eficacitatea deplină" a dreptului european[32].

---

[27] *Ibidem*, pct. 48.

[28] *Ibidem*, pct. 49.

[29] Cauza C-78/98, *Preston și alții/Wolverhampton Healthcare NHS Trust și alții*, ECR [2000], p. I-3201, pct. 57: „instanța națională trebuie să examineze similitudinea acțiunilor în cauză din perspectiva obiectului, cauzei și elementelor esențiale".

[30] Cauza 33/76, *Rewe* (supra n. 6), pct. 5.

[31] Cauza 14/83, *von Colson* (supra n. 14), pct. 23.

[32] Cauza C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd și alții*, ECR [1990], p. I-2433, pct. 21.

Când şi unde se aplică aceste trei standarde diferite? Jurisprudenţa Curţii privind această chestiune este catastrofal de neclară. Cel mai bun mod de analizare a cauzelor este identificarea perioadelor istorice generale, alături de o varietate de direcţii tematice specifice[33]. Această secţiune nu poate face într-adevăr dreptate subtilităţii – sau haosului – în cadrul acestui domeniu al dreptului european. Ne vom limita la schiţarea celor trei mari perioade de timp în evoluţia generală a principiului, iar ulterior la cercetarea unei direcţii tematice specifice în cadrul jurisprudenţei.

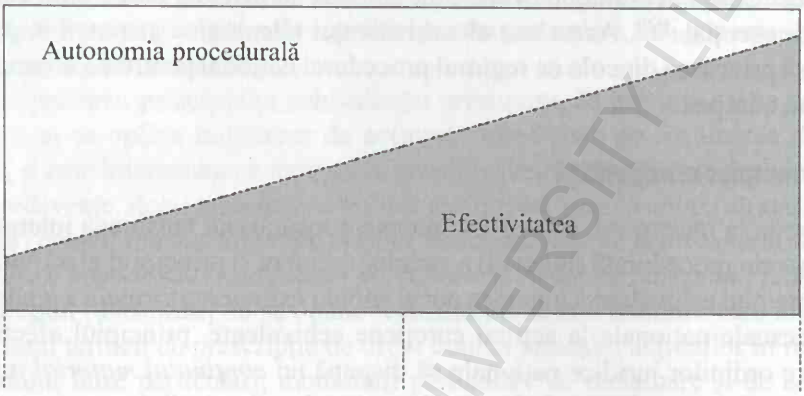

Figura 23. Standarde ale efectivităţii

(a) Evoluţia istorică a standardului efectivităţii

Literatura de specialitate privind principiul efectivităţii distinge, de regulă, între trei perioade de evoluţie – definite larg. O primă perioadă de *reţinere* este înlocuită de o perioadă de *intervenţie*, care, la rândul său, este înlocuită cu o perioadă de *echilibru*[34].

În prima perioadă, Curtea Europeană a arătat o mare reţinere faţă de autonomia procedurală a statelor membre. Curtea a urmat o politică de minimalism jurisdicţional[35]. Standardul pentru o „cale procesuală efectivă" a fost redus şi impunea pur şi simplu ca procedurile naţionale să nu facă exercitarea drepturilor europene (virtual) imposibilă. Prima perioadă este exemplificată de *Rewe*[36]. În acea cauză, reclamantul a cerut restituirea unor fonduri care fuseseră percepute cu încălcarea tratatelor europene. Reclamantul a admis nelegalitatea perceperii, însă a replicat că expirase termenul de prescripţie pentru restituire. Curtea a admis că existenţa unui termen de prescripţie nu

[33] Pentru ilustrări ale acestei abordări – strălucite şi necesare –, a se vedea: Dougan, „The Vicissitudes" (supra n. 8), capitolele 5 şi 6; precum şi T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2006), capitolul 9.

[34] A. Arnull, *The European Union and its Court of Justice* (Oxford University Press, 2006), 268; precum şi Dougan, „The Vicissitudes" (supra n. 8), 227, şi Tridimas, *The General Principles* (supra n. 33), 420 şi urm.

[35] A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law* (Oxford University Press, 2007), 87.

[36] Cauza 33/76, *Rewe* (supra n. 6).

BABEŞ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

făcea imposibilă realizarea drepturilor europene și s-a pronunțat în favoarea pârâtului. Hotărârea a fost confirmată, în termeni aproape identici, în aceeași zi printr-o a doua cauză[37]. Minimalismul jurisdicțional al Curții a pornit, așadar, de la premisa privind viitoarea armonizare legislativă de Uniune[38]. Iar, în măsura în care aceasta din urmă nu s-a produs[39], Curtea a trecut la o a doua fază.

În această a doua perioadă, Curtea a elaborat un standard al „efectivității" mult mai exigent. În *von Colson*[40], au fost respinse două candidate pentru o poziție de gardieni într-o închisoare exclusiv masculină. Administrația penitenciară a statului le discriminase în mod indiscutabil pe motivul că erau femei. Fusese încălcat astfel dreptul lor european la egalitatea de tratament și s-a ridicat întrebarea cum putea fi remediată această încălcare. Calea procesuală în temeiul dreptului german permitea în exclusivitate daune, iar aceste daune au fost limitate ulterior la cheltuielile de deplasare ale reclamantelor. Era aceasta un remediu efectiv pentru realizarea drepturilor lor europene? Sau dreptul european ar obliga „angajatorul[...], autor al discriminării, să încheie un contract de muncă cu candidatul discriminat?"[41] Curtea a respins acest remediu specific[42]. „Executarea completă" a dreptului european „nu impune [...] o sancțiune determinată în cazul în care se încalcă interdicția discriminării"[43]. Curtea a clarificat totuși că principiul efectivității impunea ca remediul național „să fie de natură a asigura o protecție jurisdicțională efectivă și eficientă"[44]. Remediul ar trebui „să aibă față de angajator un efect descurajator veritabil", iar, în contextul unei cereri de despăgubire, el înseamnă că aceasta din urmă „trebuie, în orice caz, să fie *proporțională* cu prejudiciul suferit"[45]. Iar norma procedurală germană care limita cererea de despăgubire nu îndeplinea acest standard al efectivității[46].

---

[37] Cauza 45/76, *Comet BV/Produktschap voor Siergewassen* (supra n. 10).

[38] Arnull, *The European Union and its Court of Justice* (supra n. 34), 276 – care se referă la cauza 130/79, *Express Dairy Foods Limited/Intervention Board for Agricultural Produce*, ECR [1980], p. 1887, pct. 12: „În absența regretabilă a dispozițiilor [unionale] care să armonizeze procedura și termenele, Curtea constată că această situație generează diferențe de tratament la scară [europeană]. Nu revine Curții să adopte reguli generale privind dispozițiile materiale sau procedurale pe care le pot adopta doar instituțiile competente".

[39] Pentru o excepție de la regulă, a se vedea: art. 6 din Directiva 76/207 privind punerea în aplicare a principiului egalității de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrarea în muncă, la formarea și la promovarea profesională, precum și condițiile de muncă (JO L39, 1976, p. 40 [Ediție specială, 05/vol. 1, p. 164; n.t.]). Dispoziția dispunea: „Statele membre introduc în ordinile lor juridice interne măsurile necesare pentru a permite oricărei persoane care se consideră lezată prin neaplicarea în raport cu ea a principiului egalității de tratament, în înțelesul articolelor 3, 4 și 5, să își realizeze drepturile pe cale judiciară, după ce a recurs, eventual, la alte autorități competente".

[40] Cauza 14/83, *von Colson* (supra n. 14).

[41] Aceasta a fost prima întrebare (preliminară) adresată de instanța germană pentru litigii de muncă (*ibidem*, pct. 6).

[42] *Ibidem*, pct. 19.

[43] *Ibidem*, pct. 23.

[44] *Ibidem*.

[45] *Ibidem*.

[46] *Ibidem*, pct. 24.

În locul unui standard minimal, Curtea s-a deplasat aici în general înspre un standard care aspira spre eficacitatea deplină a dreptului european. În *Dekker*[47], Curtea a reținut caracterul ilicit al restricțiilor procedurale care „slăbeau în mod considerabil"[48] eficacitatea dreptului european la egalitate de tratament; iar în *Marshall II*[49], ea a repetat cerința sa potrivit căreia, atunci când a fost aleasă o despăgubire financiară pentru a remedia o încălcare a dreptului european, daunele compensatorii „trebuie să fie *adecvat[e]* în sensul că trebuie să permită compensarea *integrală* a prejudiciilor suferite efectiv din cauza concedierii discriminatorii, în conformitate cu normele naționale aplicabile"[50].

Cea mai faimoasă intervenție în autonomia procedurală a unui stat membru este rezervată însă, fără îndoială, unei a doua cauze engleze: *Factortame*[51]. Faptele cauzei erau următoarele: societatea reclamantă era încorporată în temeiul dreptului britanic, iar majoritatea acționarilor săi erau resortisanți spanioli. În temeiul Legii privind navigația maritimă comercială din 1894 (Merchant Shipping Act 1894) ea înregistrase nave de pescuit – practică care permitea acționarilor săi spanioli să beneficieze de cotele de pescuit alocate Marii Britanii în cadrul politicii comune a Uniunii în domeniul pescuitului. Această practică a așa-zisei „*quota hopping*" a fost abordată prin Legea privind navigația maritimă comercială din 1988 (Merchant Shipping Act 1988). Această lege urmărea oprirea „prădării" cotei britanice de către „nave care arborează pavilion britanic, dar care în realitate nu sunt britanice"[52]. Legea din 1988 a limitat în consecință reînmatricularea tuturor navelor la navele care erau „deținute de britanici" și controlate din interiorul Regatului Unit. Însă această cerință a naționalității încălca principiul nediscriminării pe care se întemeiază piața internă europeană, iar Factortame a atacat compatibilitatea Legii din 1988 cu dreptul european. În scopul apărării între timp a drepturilor sale europene, ea a solicitat încuviințarea unor măsuri provizorii, de vreme ce a constatat că ar fi devenit insolvabilă dacă legislația națională era aplicată imediat.

Cauza a ajuns la Camera Lorzilor. Iar Camera Lorzilor a constatat îndeplinirea condițiilor materiale pentru încuviințarea de măsuri provizorii, însă a reținut, în privința acordării de măsuri provizorii, „vechea normă a *common law*, potrivit căreia nicio măsură provizorie nu poate fi dispusă împotriva Coroanei, cu alte cuvinte împotriva guvernului, coroborată cu prezumția potrivit căreia legile naționale sunt conforme cu dreptul [european] atât timp cât nu s-a statuat asupra compatibilității lor cu acest drept, ar constitui un obstacol în această privință"[53]. Nesigură dacă această regulă a

[47] Cauza C-177/88, *Dekker/Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus*, ECR [1990], p. I-3941.

[48] *Ibidem*, pct. 24.

[49] Cauza C-271/91, *Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR [1993], p. I-4367.

[50] *Ibidem*, pct. 26 (s.a.).

[51] Cauza C-213/89, *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd și alții*, ECR [1990], p. I-2433.

[52] *Ibidem*, pct. 4.

[53] *Ibidem*, pct. 13.

dreptului cutumiar încălca în sine principiul efectivităţii în temeiul dreptului european, Camera Lorzilor a sesizat instanţa de la Luxemburg. Iar Curtea Europeană a răspuns următoarele:

„[...] ar fi incompatibilă cu cerinţele inerente ale înseşi naturii dreptului [european] orice dispoziţie naţională sau orice practică legislativă, administrativă sau judiciară, ce ar avea ca efect diminuarea eficienţei dreptului [european] prin faptul de a nega instanţei competente să aplice acest drept prerogativa de a face, chiar în momentul acestei aplicări, tot ceea ce este necesar pentru a înlătura dispoziţiile legislative naţionale care ar constitui eventual un obstacol, chiar temporar, în calea eficienţei depline a normelor [europene]. Trebuie adăugat că *deplina eficacitate* a dreptului [european] ar fi în egală măsură diminuată dacă o normă de drept naţional ar putea să împiedice instanţa sesizată cu o cauză căreia i se aplică dreptul [european] să încuviinţeze măsuri provizorii pentru a *garanta deplina eficacitate a hotărârii judecătoreşti ce se va pronunţa cu privire la existenţa drepturilor invocate în temeiul dreptului [european]*. Rezultă că instanţa care, în aceste împrejurări, ar încuviinţa măsuri provizorii dacă printr-o normă de drept naţional nu i s-ar interzice să acţioneze astfel are obligaţia să înlăture aplicarea acelei norme"[54].

Fără a crea o nouă cale procesuală[55], aceasta s-a apropiat foarte mult de a cere un standard maximal al efectivităţii. Or, Curtea s-a retras curând din această poziţie pronunţat intervenţionistă, iar, prin aceasta, a intrat într-o a treia perioadă a evoluţiei principiului efectivităţii[56].

În această a treia perioadă, Curtea a încercat şi încearcă – încă – să găsească un echilibru între standardul minimal şi maximal al efectivităţii[57]. Retragerea din a doua

[54] *Ibidem*, pct. 20-21 (s.a.).

[55] A. G. Toth, „Case Commentary", CML Rev, vol. 27, 1990, 573, la 586: „Rezultă că hotărârea nu pretinde să instituie condiţii materiale pentru încuviinţarea unei protecţii provizorii şi nici nu defineşte măsurile care pot fi încuviinţate. Cu atât mai puţin ea impune încă instanţelor naţionale să conceapă măsuri provizorii atunci când nu există niciuna. Ceea ce impune este ca instanţele naţionale să recurgă la orice măsură provizorie care există în mod normal în temeiul dreptului naţional, în vederea protejării drepturilor susţinute prin dreptul [european]".

[56] Această secţiune nu va discuta faimoasa hotărâre *Emmott* (a se vedea cauza C-208/90, *Emmott/Minister for Social Welfare şi Attorney General*, ECR [1991], p. I-4269), în măsura în care hotărârea ar fi limitată în cel mai bun caz la contextul special care tratează cu natura directivelor (*ibidem*, pct. 17: „Dacă, în principiu, stabilirea unor termene rezonabile, care riscă decăderea, îndeplineşte cele două condiţii menţionate mai sus [i.e. principiile echivalenţei şi efectivităţii], trebuie totuşi să se aibă în vedere caracterul special al directivelor".) Mai mult, hotărârea a fost motivată în special printr-o dorinţă de justiţie materială care a înconjurat valoarea juridică formală a hotărârii. Caracterul particular şi special al hotărârii a fost înţeles într-adevăr rapid de Curte (a se vedea cauza C-410/92, *Johnson/Chief Adjudication Officer*, ECR [1994], p. I-5483, pct. 26), care, de atunci, a interpretat-o restrictiv. Cu privire la decesul – aproape imediat – al [hotărârii] *Emmott*, a se vedea: M. Hoskins, „Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules", EL Rev, vol. 21, 1996, 365.

[57] F. G. Jacobs, „Enforcing Community Rights and Obligations in National Courts: Striking the Balance", în A. Biondi şi J. Lonbay (ed.), *Remedies for Breach of EC Law* (Wiley, 1996). A se vedea şi: Dougan, „The Vicissitudes" (supra n. 8), 29: „A existat categoric o retragere înspre prezumţia ortodoxă a autonomiei naţionale în dispunerea protecţiei jurisdicţionale. Însă principiul contemporan al efectivităţii rămâne cu siguranţă mai agresiv decât jurisprudenţa anilor 1970 şi începutului anilor 1980".

perioadă a intervenţiei pronunţate poate fi observată în [cauza] *Steenhorst-Neerings*[58], unde Curtea a elaborat o distincţie între normele naţionale de procedură al căror efect era de a *exclude* total particularii de la realizarea drepturilor europene şi acele norme naţionale care *restricţionează* doar căile lor procesuale[59]. În [cauza] *Preston*[60], Curtea a trebuit să abordeze încă o dată Legea privind egalitatea de remuneraţie din 1970, al cărei art. 2 alin. (4) supunea prescripţiei orice cerere care nu fusese introdusă în cadrul unui termen de şase luni subsecvent încetării încadrării în muncă. Iar, în loc să se concentreze asupra „eficacităţii depline" sau „caracterului adecvat" al căii procesuale naţionale, Curtea a declarat că „[u]n astfel de termen nu face imposibilă sau *excesiv de dificilă* exercitarea drepturilor conferite prin ordinea juridică [europeană], prin aceea că nu este de natură să aducă atingere esenţei însăşi a acestor drepturi"[61]. Curtea a recurs aici la o alternativă – mai puternică – la standardul minimal al imposibilităţii: procedurile naţionale care ar face exercitarea drepturilor europene „excesiv de dificilă" ar contraveni principiului efectivităţii[62]. Acest standard mediu părea a se situa între standardul minimal şi cel maximal.

Când ar fi încălcat acest standard mediu al efectivităţii? În loc să dispună reguli de necontestat, Curtea a ajuns să prefere un test contextual explicat pentru întâia oară în *Peterbroeck*[63]. Pentru a descoperi dacă o normă naţională de procedură face realizarea drepturilor europene „excesiv de dificilă", Curtea analizează fiecare cauză „ţinând seama de locul pe care îl ocupă în ansamblul procedurii, al desfăşurării şi al particularităţilor acesteia, în faţa diferitelor instanţe naţionale"[64]. Ea ar lua în considerare „principiile care stau la baza sistemului judecătoresc naţional, precum protecţia dreptului la apărare, principiul securităţii juridice şi buna desfăşurare a procedurii"[65]. Rezultatele acestui test contextual vor fi dificil de previzionat, întrucât Curtea subliniază natura de la caz la caz ca analizei sale. În locul unor norme stricte, testul Curţii se întemeiază pe punerea în balanţă a diferitelor interese procedurale – ceva ce nu este diferit de o analiză a proporţionalităţii.

Această abordare a echilibrului poate impune uneori instanţelor naţionale crearea de „noi căi procesuale" pentru realizarea drepturilor europene? Obligaţia de a crea noi căi procesuale a fost respinsă în mod explicit în prima etapă istorică a principiului

[58] Cauza C-338/91, *Steenhorst-Neerings/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen*, ECR [1993], p. I-5475.

[59] Cu privire la distincţie, a se vedea: Ward, *Judicial Review* (supra n. 35), 131. Distincţia a fost elaborată în cauza C-31/90, *Johnson/Chief Adjudication Officer*, ECR [1991], p. I-3723.

[60] Cauza C-78/98, *Preston şi alţii/Wolverhampton Healthcare NHS Trust şi alţii*, ECR [2000], p. I-3201.

[61] *Ibidem*, pct. 34 (s.a.).

[62] Este totuşi important să se menţioneze că formula „excesiv de dificilă" a apărut deja ocazional în cursul celei de-a doua faze a jurisprudenţei Curţii; a se vedea: cauza 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato/SpA San Giorgio*, ECR [1983], p. 3595, pct. 14.

[63] Cauza C-312/93, *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS/statul belgian*, ECR [1995], p. I-4599.

[64] *Ibidem*, pct. 14.

[65] *Ibidem*.

efectivității[66]. Curtea pare a fi confirmat totuși această posibilitate în cadrul celei de-a treia etape istorice. În *Unibet*[67], reclamantul a cerut declararea de instanțele naționale a faptului că legislația suedeză încălcase dispozițiile din tratatele UE privind libertatea de circulație. Nu exista totuși nicio procedură judecătorească suedeză care să fi admis un control *abstract* al legislației naționale în lumina dreptului european. Un particular care urmărea atacarea unei norme naționale trebuia să încalce mai întâi dreptul național, iar apoi să îl atace într-o acțiune națională introdusă împotriva lui. Inexistența unei proceduri autonome de control european încălca principiul existenței unei căi de atac eficace în dreptul național?[68] Sintetizând cele două perioade anterioare ale jurisprudenței sale, Curtea a subliniat că tratatele „nu a[u] intenționat să creeze în fața instanțelor naționale alte căi procesuale pentru apărarea dreptului [european] decât cele care sunt stabilite în dreptul intern", *doar dacă* „rezulta din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, chiar și pe cale incidentală, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului [european]"[69]. Utilizând testul său din [hotărârea] *Peterbroeck*[70], Curtea a constatat că existau varii căi incidentale care nu fac „excesiv de dificilă" contestarea compatibilității legislației suedeze cu dreptul european[71]. A fost respinsă, în consecință, cererea privind o acțiune autonomă. Și încă, Curtea admisese în mod explicit – pentru întâia oară – că, în mod excepțional, crearea de noi căi procesuale naționale ar putea fi impusă de principiul efectivității.

A modificat Tratatul de la Lisabona încă o dată echilibrul între principiul autonomiei procedurale naționale și principiul efectivității? Nou introdusul art. 19 alin. (1) TUE a înclinat balanța în favoarea principiului efectivității? Noua dispoziție a tratatului dispune: „Statele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii". Acest nou articol ar putea fi considerat într-adevăr a consolida standardul efectivității în sensul abordării stabilite în [hotărârea] *Unibet* – însă aceasta constituie o chestiune de resortul viitoarelor instanțe europene.

(b) Limitele procedurale ale posibilității de a invoca dreptul european

Examinând în secțiunea anterioară evoluția generală a principiului efectivității, secțiunea de față se va concentra asupra unei teme speciale în cadrul celei din urmă perioade istorice a principiului. Această direcție a jurisprudenței privește regimuri

[66] Cauza 158/80, *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH și Rewe-Markt Steffen/Hauptzollamt Kiel* (*croaziere pentru unt*), ECR [1981], p. 1805.

[67] Cauza C-432/05, *Unibet/Justitiekanslern*, Rep. 2007, p. I-2271. A se vedea însă și: cauza C-253/00, *Muñoz & Superior Fruiticola/Frumar & Redbridge Produce Marketing*, ECR [2002], p. I-7289.

[68] Aceasta a fost prima întrebare preliminară în cauza C-432/05, *Unibet* (supra n. 67), pct. 36.

[69] *Ibidem*, pct. 40 și 41 (cu referire la cauza 158/80 *Rewe* (*croaziere pentru unt*), (supra n. 66)).

[70] Cauza 432/05, *Unibet* (supra n. 67), pct. 54 (cu referire la cauza C-312/93, *Peterbroeck* (supra n. 63), pct. 14).

[71] Cauza 432/05, *Unibet* (supra n. 67), pct. 64.

procedurale naţionale care guvernează invocarea dreptului european în proceduri naţionale.

În multe ordini juridice, procedurile civile se întemeiază pe principiul potrivit căruia părţile sunt libere să stabilească conţinutul acţiunii lor[72]. Justificarea aferentă acestui principiu este autonomia părţilor. Cu excepţia situaţiei în care o normă de drept este considerată a fi aplicabilă în mod obligatoriu pentru motive de ordine publică, instanţa poate aplica doar acele norme de drept invocate de particular. Însă chiar în acţiuni administrative, un particular ar putea fi obligat să invoce drepturile sale în etapa procedurală corectă. Atunci când o parte nu a invocat un drept favorabil în primă instanţă, ci îi descoperă existenţa sa în apel, securitatea juridică l-ar putea împiedica să îl invoce ulterior. Cum au fost aplicate aceste principii la invocarea dreptului european în proceduri naţionale? (Această problemă *procedurală* este distinctă de problema *structurală* dacă instanţele judecătoreşti naţionale ar putea fi împiedicate în întregime să aplice dreptul european[73].) Principiul efectivităţii va impune instanţelor naţionale să aplice dreptul european în calitate de chestiune de ordine publică; sau ordinea juridică europeană a urmat o abordare echilibrată, potrivit căreia procedurile naţionale se aplică cu excepţia situaţiei în care ele nu fac excesiv de dificilă realizarea dreptului european?

Aceste chestiuni procedurale complexe au fost abordate în *Peterbroeck*[74]. Reclamantul a susţinut că o lege belgiană încălca drepturile sale la liberă circulaţie. Din nefericire, motivul nu a fost ridicat în acţiunea în primă instanţă; nu fusese invocat nici în termenul posibil, anterior acţiunii în apel. Dreptul belgian de procedură a împiedicat, în consecinţă, instanţa de apel să examineze motivul de drept european; or, considerând că această limitare procedurală ar putea încălca în sine dreptul european, instanţa naţională a adresat Curţii de Justiţie o întrebare preliminară. În răspunsul său, Curtea Europeană a elaborat testul său contextual, pentru a descoperi dacă aplicarea procedurilor naţionale făcea aplicarea dreptului european „excesiv de dificilă"[75]. Iar Curtea a reţinut că, în contextul prezent, aceasta era situaţia. Constatând că instanţa de prim grad nu a putut efectua o trimitere preliminară întrucât nu era o „instanţă" în înţelesul art. 267 TFUE[76], termenul pentru ridicarea de noi motive anterior apelului a fost considerat excesiv de scurt. Obligaţia de a nu ridica din oficiu motive de drept european „nu reiese că [...] [putea] fi justificată în mod rezonabil de principii precum principiul securităţii juridice sau al bunei desfăşurări a procedurii"[77].

Însemna aceasta însă că instanţele naţionale erau obligate în sens pozitiv, ca aspect de principiu, să invoce dreptul european din oficiu? Într-o hotărâre pronunţată chiar în aceeaşi zi, Curtea a răspuns la această întrebare în sens negativ. În *Van*

[72] Cu privire la distincţia dintre sistemele „contradictorii" şi „inchizitorii" de procedură, a se vedea: M. Glendon şi alţii, *Comparative Legal Traditions* (Thomson, 2007).

[73] Pentru această problemă structurală în cadrul federalismului judecătoresc european, a se vedea capitolul 8 – secţiunea 4.

[74] Cauza C-312/93, *Peterbroeck* (supra n. 63).

[75] Cu privire la acest aspect, a se vedea: *ibidem*.

[76] *Ibidem*, pct. 17.

[77] *Ibidem*, pct. 20.

Schijndel[78], Curtea a adăugat un avertisment important în privinţa principiului efectivităţii. Curtea a reţinut:

„[...] principiul de drept naţional potrivit căruia, într-o procedură civilă, instanţa trebuie sau poate ridica din oficiu motive, este limitat de obligarea, de către acesta, de a se menţine la obiectul litigiului şi să îşi bazeze hotărârea pe faptele care au fost prezentate în faţa sa. Această limitare este justificată de principiul potrivit căruia, într-o cauză civilă, iniţiativa unui proces aparţine părţilor, instanţa neputând acţiona din oficiu decât în cazuri excepţionale în care interesul public impune intervenţia sa. Acest principiu pune în aplicare concepţiile comune ale majorităţii statelor membre în ceea ce priveşte relaţiile dintre stat şi individ, protejează dreptul la apărare şi asigură buna desfăşurare a procedurii, în special prin protejarea întârzierilor inerente aprecierii noilor motive de drept"[79].

Aceasta sugerează că, deşi principiul echivalenţei poate obliga instanţele naţionale să ridice din oficiu dreptul european[80], principiul efectivităţii cu greu va putea proceda astfel. Curtea va contesta aici doar normele naţionale de procedură care fac realizarea drepturilor europene „virtual imposibilă sau excesiv de dificilă"[81].

Acest standard mediu al efectivităţii a fost confirmat şi rafinat ulterior[82]. Iar în [cauza] *Van der Weerd*[83] găsim o bună clarificare şi clasificare a jurisprudenţei în cadrul acestei direcţii jurisprudenţiale. Curtea a distins aici în mod explicit *Peterbroeck* în calitate de caz special, drept consecinţă a „circumstanţel[or] proprii cauzei care conduc la privarea reclamantului din acţiunea principală de posibilitatea de invoca în mod util incompatibilitatea unei dispoziţii naţionale cu dreptul [european]"[84]. Însă, mai important, Curtea a identificat doi factori cheie în stabilirea dacă ea apreciază că principiul efectivităţii ar impune aplicarea din oficiu a dreptului european. În primul

[78] Cauzele conexate C-430/93 şi C-431/93, *van Schijndel şi Johannes Nicolaas Cornelis van Veen/Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten*, ECR [1995], p. I-4705.

[79] *Ibidem*, pct. 20-21. A se vedea şi: cauza C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd/Benetton International NV*, ECR [1999], p. I-3055, pct. 46: „În plus, este important să se sublinieze că, la expirarea acestui termen, normele de procedură naţionale, care limitează posibilitatea de a solicita anularea unei sentinţe arbitrale ulterioare care completează o sentinţă arbitrală intermediară având caracterul unei sentinţe finale datorită autorităţii de lucru judecat pe care o are această ultimă sentinţă, se justifică prin principiile care se află la baza sistemului judiciar naţional, precum principiul securităţii juridice şi al respectării autorităţii de lucru judecat, care constituie expresia acestui principiu".

[80] Cauzele conexate C-430/93 şi C-431/93, *van Schijndel* (supra n. 78), pct. 13: „Atunci când, în temeiul dreptului naţional, instanţele trebuie să ridice din oficiu motive de drept întemeiate pe norme naţionale obligatorii care nu au fost invocate de părţi, o astfel de obligaţie se impune deopotrivă şi în cazul normelor [europene] cu caracter obligatoriu".

[81] Cauza C-40/08, *Asturcom Telecomunicaciones/Rodríguez Nogueira*, Rep. 2009, p. I-9579, pct. 46.

[82] A se vedea cauza C-126/97, *Eco Swiss China Time* (supra n. 79); cauza C-240/98, *Océano Grupo Editorial/Rocío Murciano Quintero*, ECR [2000], p. I-4941; cauzele conexate C-397/98 şi C-410/98, *Metallgesellschaft şi alţii/Commissioners of Inland Revenue şi alţii*, ECR [2001], p. I-1727; precum şi cauza C-2/06, *Kempter/Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, Rep. 2008, p. I-411.

[83] Cauza C-222/05, *van der Weerd şi alţii/Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, Rep. 2008, p. I-4233.

[84] *Ibidem*, pct. 40.

rând, ea a subliniat că ar ezita să interfereze în autonomia procedurală a instanței naționale, atunci când părțile aveau „o posibilitate reală de a invoca un motiv întemeiat pe dreptul [Uniunii]"[85]. Totuși, ea ar condiționa prin aceasta decizia sa de importanța respectivei norme europene în ordinea juridică a Uniunii. Acest al doilea factor ar putea explica de ce Curtea a fost mai activă în cauze care implică protecția consumatorilor[86]. Întrucât Curtea pare a trata acest domeniu de drept european ca expresie a „ordinii publice europene"[87].

4. Principiul răspunderii

Spiritul dreptului internațional care inspira tratatele europene inițiale a părut a limita utilizarea de Uniune a unor căi procesuale naționale pentru executarea dreptului european. Chiar dacă ar fi existat o competență legislativă a armonizare a dreptului procesual național, această competență „nu era menită să creeze noi căi procesuale în instanțele naționale pentru asigurarea respectării dreptului [Uniunii], altele decât cele instituite deja în dreptul național"[88]. Această limită a competenței a protejat autonomia procedurală a statelor membre. Chiar în cazul în care Curtea ar fi militat pentru un grad de uniformitate în executarea descentralizată a dreptului european prin intermediul principiilor echivalenței și efectivității, căile procesuale *naționale* ar fi fost cele ale căror întindere sau substanță ar fi fost extinse. Ce s-ar fi întâmplat însă dacă nu ar fi existat nicio cale procesuală națională? Inexistența căilor procesuale naționale nu ar fi constituit oare o barieră absolută pentru executarea dreptului european?

În ceea ce a fost perceput ca o turnură spectaculoasă a evenimentelor, Curtea Europeană a renunțat la poziția sa anterioară și, în *Francovich*[89], a proclamat existența unei căi procesuale *europene* pentru încălcări ale dreptului european. Curtea a insistat aici că, în anumite situații, statele sunt ținute să desdăuneze pentru prejudiciile cauzate prin încălcarea de ele a dreptului european. Această cale procesuală europeană de a acționa un stat în justiție pentru despăgubiri contrastează în mod frapant cu absența unei atari căi procesuale în ordinea juridică americană[90]. Care sunt însă condițiile

[85] *Ibidem*, pct. 41.

[86] *Ibidem*, pct. 40.

[87] Pentru o analiză excelentă a cauzelor, a se vedea: M. Ebers, „From Océano to Asturcom: Mandatory Consumer Law, Ex Officio Application of European Union Law and Res Judicata", în *European Review of Private Law*, 2010, 823, în special 843 și urm. [traducere în limba română: „*De la* Océano *la* Asturcom*: Dispoziții imperative de dreptul consumatorilor, aplicare din oficiu a dreptului Uniunii Europene și autoritate de lucru judecat*", în RRDE nr. 2/2012, 36-56; n.t.].

[88] Cauza 158/80, *Rewe* (*croaziere pentru unt*) (supra n. 66). Am văzut mai sus că, având în vedere principiul efectivității, Curtea se pare să își fi schimbat părerea recent.

[89] Cauzele conexate C-6/90 și C-9/90, *Francovich și Bonifaci și alții/Italia*, ECR [1991], p. I-5357.

[90] În Statele Unite, doctrina „imunității suverane" oferă statelor membre o protecție împotriva acțiunilor în răspundere pentru daune rezultate din încălcarea dreptului Uniunii. Doctrina își află – parțial – izvorul în amendamentul al unsprezecelea: „Puterea judecătorească a Statelor Unite nu este interpretată a se extinde la o acțiune în drept sau în echitate introdusă sau urmărită împotriva unuia dintre Statele Unite de către cetățeni ai unui alt stat sau de către cetățeni care sunt subiecți ai unui stat străin". Iar în *Alden v. Maine*, 527 US 706 (1999), la 754, Curtea Supremă a considerat că „imunitatea suverană" se extinde la acțiuni private împotriva statelor în cadrul propriilor instanțe judecătorești.

CURTEA CENTRALĂ UNIVERSITARĂ LIBRARY

pentru răspunderea statului în Uniunea Europeană? Orice încălcare va declanşa principiul răspunderii? Vom examina mai întâi aceste întrebări, înainte de a analiza dacă dimensiunea verticală a principiului a fost completată cu o dimensiune orizontală. Curtea pare într-adevăr a fi extins principiul răspunderii pentru încălcări ale dreptului european de autorităţi publice la încălcări ale dreptului european de particulari.

(a) Răspunderea statului: doctrina *„Francovich"*

În temeiul principiului efectivităţii, căile procesuale naţionale nu trebuie să facă executarea dreptului european excesiv de dificilă. Aceasta nu a însemnat însă în mod necesar că *statele* trebuiau să compenseze toate prejudiciile rezultate dintr-o încălcare a dreptului european. Întrebarea esenţială a fost aşadar „dacă dreptul [european] impune instanţelor naţionale să recunoască un drept la daune acordat victimelor încălcării dreptului [european] şi să dispună autorităţilor publice, despre care s-a constatat că au încălcat dreptul [european], plata unor despăgubiri unor atari persoane, iar dacă aceasta este situaţia, în ce împrejurări şi potrivit căror criterii"[91].

Pentru mult timp, Curtea a fost ambiguă în privinţa acestei chestiuni. Deşi într-o cauză a susţinut în sens afirmativ că o încălcare de stat a dreptului european îi impunea „să *repare* prejudiciul rezultat"[92], într-o altă cauză ea a susţinut că, „în cazul în care un asemenea prejudiciu ar fi cauzat de o încălcare a dreptului [european], statul are obligaţia de a răspunde faţă de persoana vătămată pentru consecinţele produse *în cadrul dispoziţiilor dreptului naţional referitoare la răspunderea statului*"[93]. Însemna aceasta că răspunderea statului depindea de existenţa unei atari căi procesuale în dreptul *naţional*?[94] Sau Curtea avea în vedere o cale procedurală *europeană* independentă? Această întrebare a fost mult timp indecisă. Pentru un observator clarvăzător, era „neîndoielnic că într-o zi în viitor Curtea Europeană va fi întrebată în mod direct dacă dreptul [european] impune punerea la dispoziţie în instanţele naţionale a unei căi procesuale în privinţa daunelor"[95]. Această zi a sosit la 8 ianuarie 1990.

Opoziţia dintre abordările europeană şi americană în privinţa răspunderii statului pare într-adevăr a fi „paradoxală" (a se vedea D.J. Melzer, „Member State Liability in Europe and the United States", în *International Journal of Constitutional Law*, vol. 4, 2006, 39, la 41): „Ar fi de aşteptat ca Statele Unite – un sistem federal mai vechi, mai stabil, nesupus disputelor, cu un guvern naţional puternic, cu un principiu explicit al supremaţiei dreptului federal şi cu o comunitate politică naţională care nu este contestată – să aibă mai puţine preocupări cu privire la impunerea răspunderii statului în comparaţie cu regimul politic european, mai nou, mai puţin puternic şi mult mai fragil. Tiparul doctrinar este însă tocmai contrar".

[91] A. Barav, „Damages in the Domestic Courts for Breach of Community Law by National Public Authorities", în H. G. Schermers şi alţii (ed.), *Non-Contractual Liability of the European Communities* (Nijhoff, 1988), 149.

[92] Cauza 6/60, *Humblet/Belgia*, ECR (English Special Edition) [1960], p. 559, la 569 (s.a.).

[93] Cauza 60/75, *Russo/Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo*, ECR [1976], p. 45, pct. 9 (s.a.).

[94] Pentru o prezentare (desuetă) a dispoziţiilor privind daunele din dreptul naţional, a se vedea: N. Green şi A. Barav, „Damages in the National Courts for Breach of Community Law", YEL, vol. 6, 1986, 55.

[95] Barav, „Damages in the Domestic Courts" (supra n. 91), 165.

Curtea a primit, în acea zi, o serie de întrebări preliminare în [cauza] *Francovich şi alţii/Italia*[96].

Faptele cauzei sunt remarcabil de triste[97]. Italia nesocotise în mod flagrant obligaţiile sale în temeiul tratatelor prin netranspunerea unei directive europene concepute să protejeze lucrătorii salariaţi în cazul insolvabilităţii angajatorului[98]. Directiva impusese statelor membre adoptarea de legislaţie naţională care să garanteze plata salariilor neachitate. Francovich fusese angajat de către o societate italiană, însă aproape că nu primise niciun salariu. La introducerea unei acţiuni împotriva angajatorului său, acesta din urmă intrase în insolvenţă. Pentru acel motiv, el a introdus o acţiune separată împotriva statului italian pentru acoperirea pierderilor sale. În cursul celei de-a doua acţiuni, instanţa naţională a întrebat Curtea Europeană dacă statul însuşi trebuia obligat să acopere pierderile angajaţilor. Curtea Europeană a reţinut că directiva lăsase statelor membre „o marjă extinsă de apreciere în privinţa organizării, funcţionării şi finanţării instituţiilor de garantare" şi, în consecinţă, nu dispunea de efect direct[99]. Rezulta că „persoanele interesate nu pot invoca aceste drepturi împotriva statului în faţa instanţelor naţionale în lipsa adoptării în termenul stabilit a măsurilor de punere în aplicare"[100].

Nu acesta a fost însă sfârşitul poveştii! Curtea – din nefericire cu rezultat negativ decurgând din absenţa efectului direct – a continuat:

„[...] principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului [european] care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatului. De asemenea, obligaţia statelor membre de a repara aceste prejudicii îşi are fundamentul în articolul [4 alineatul (3)] din [T]ratat[ul privind Uniunea Europeană], în temeiul căruia statele membre au obligaţia de a lua toate măsurile generale sau speciale necesare pentru a asigura îndeplinirea obligaţiilor care le incumbă în temeiul dreptului [european]. Or, printre aceste obligaţii se află şi aceea de a elimina consecinţele ilicite ale unei încălcări a dreptului [european]. [...] Din toate cele de mai sus rezultă că dreptul [european] impune principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului [european] care le sunt imputabile"[101].

În contextul căilor procesuale, Curtea Europeană a realizat aici un salt calitativ. Până în acest punct, se putea susţine încă în mod legitim că principiul autonomiei procedurale naţionale se opunea creării unor căi procesuale europene, de vreme ce principiile echivalenţei şi efectivităţii impuneau doar extinderea căilor procesuale naţionale la încălcări ale dreptului european. Odată cu [hotărârea] *Francovich*, Curtea

[96] Cauzele conexate C-6/90 şi C-9/90, *Francovich* (supra n. 89).

[97] Concluziile avocatului general Mischo (*ibidem*, pct.1): „Rareori Curtea a fost chemată să judece o cauză în care consecinţele negative ale netranspunerii unei directive erau, pentru particularii interesaţi, atât de şocante precum cele de aici".

[98] Curtea condamnase deja în mod explicit această neîndeplinire în cauza 22/87, *Comisia/Republica Italiană*, ECR [1989], p. 143.

[99] Cauzele conexate C-6/90 şi C-9/90, *Francovich* (supra n. 89), pct. 25.

[100] *Ibidem*, pct. 27.

[101] *Ibidem*, pct. 33-37.

a clarificat că dreptul la despăgubire pentru astfel de încălcări era un „drept întemeiat direct pe dreptul [european]"[102]. Acțiunea în răspunderea statului era, așadar, o cale procesuală europeană care trebuia pusă la dispoziție în instanțele naționale[103]. Cum a justificat Curtea acest rezultat „revoluționar"? Ea a recurs la suspecții constituționali de serviciu: natura însăși a tratatelor europene și obligația generală în temeiul art. 4 alin. (3) TUE. O justificare mai sofisticată a fost adăugată într-o hotărâre ulterioară. În [cauza] *Brasserie du Pêcheur*[104], Curtea a reținut:

„Întrucât tratatul nu conține dispoziții care să reglementeze în mod expres și precis consecințele încălcării dreptului [european] de către statele membre, revine Curții sarcina, în exercitarea misiunii de a asigura respectarea legii în interpretarea și aplicarea tratatului care i-a fost încredințată prin articolul [19] din [T]ratat[ul UE], să se pronunțe asupra unei asemenea probleme potrivit metodelor de interpretare general acceptate, în special făcând apel la principiile fundamentale ale sistemului juridic [unional] și, dacă este cazul, la principii generale comune sistemelor juridice ale statelor membre. De altfel, în materia răspunderii extracontractuale a [Uniunii] pentru prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor, articolul [340] al doilea paragraf din [T]ratat[ul FUE] face trimitere la principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre. Principiul răspunderii extracontractuale a [Uniunii] instituit astfel în mod expres la articolul [340] din [T]ratat[ul FUE] nu este decât o expresie a principiului general cunoscut în ordinile juridice ale statelor membre, conform căruia o acțiune sau o inacțiune nelegală antrenează obligația de a repara prejudiciul cauzat. De asemenea, această dispoziție subliniază obligația autorităților publice de a repara prejudiciile cauzate în exercitarea funcțiilor lor"[105].

Principiul răspunderii statului a fost înrădăcinat astfel în tradițiile constituționale comune statelor membre și era recunoscut în egală măsură în principiul răspunderii *Uniunii* pentru încălcări ale dreptului european[106]. A existat, în consecință, o paralelă între răspunderea *statului* și răspunderea *Uniunii* pentru daune produse de autoritățile publice. Iar acest paralelism ar avea un efect decisiv privind condițiile răspunderii statului pentru încălcări ale dreptului european.

(i) Cele trei condiții pentru răspunderea statului

Creând principiul răspunderii pentru acțiuni ale statului, în [cauza] *Francovich*, Curtea a supus totuși principiul îndeplinirii a trei condiții: „Prima dintre aceste condiții este ca rezultatul prevăzut de directivă să conțină atribuirea de drepturi în favoarea particularilor. A doua condiție este să poată fi identificat conținutul acestor drepturi

[102] *Ibidem*, pct. 41.

[103] Cu privire la aplicarea acestui nou principiu în Regatul Unit, a se vedea: J. Convery, „State Liability in the United Kingdom after Brasserie du Pêcheur", CML Rev, vol. 34, 1997, 603.

[104] Cauzele conexate C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland și The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd și alții*, ECR [1996], p. I-1029.

[105] *Ibidem*, pct. 27-29.

[106] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 2 supra.

pe baza dispoziţiilor directivei. În sfârşit, a treia condiţie este existenţa unei legături de cauzalitate între încălcarea obligaţiei care îi incumbă statului şi prejudiciul suferit de persoanele prejudiciate. Aceste condiţii sunt suficiente pentru a da naştere unui drept la despăgubire în favoarea particularilor, întemeiat direct pe dreptul [european]"[107].

Testul iniţial al răspunderii era următorul: un act european trebuie să fi intenţionat să acorde drepturi individuale, iar aceste drepturi ar trebui să fie identificabile – în pofida absenţei efectului lor direct[108]. Dacă aceasta este situaţia, iar în cazul în care dreptul european a fost încălcat de un stat membru care nu garantează aceste drepturi, orice prejudiciu care a fost cauzat prin acea încălcare ar putea fi pretins de particular[109]. La prima vedere, acest test părea a fi complet şi era unul al răspunderii *stricte*: orice încălcare a unui drept european identificabil ar conduce la răspunderea statului. Curtea a clarificat însă ulterior că *nu* aceasta era situaţia, întrucât testul *Francovich* trebuia limitat la contextul specific al unei netranspuneri flagrante a unei directive europene.

Făcând apel la jurisprudenţa sa privind răspunderea *Uniunii*, Curtea a introdus ulterior un principiu mai restrictiv al răspunderii statului în *Brasserie du Pêcheur*[110]. Curtea a clarificat aici că răspunderea statului trebuia limitată la încălcări „suficient de grave". Pentru a acoperi faptul că a adăugat în mod implicit o a „patra" condiţie la testul „*Francovich*", Curtea a înlocuit noua condiţie cu al doilea criteriu al „vechiului" său test. Noua analiză a răspunderii putea continua astfel să insiste asupra a trei condiţii – necesare şi suficiente –, însă are în prezent următoarea formulare: „[...] dreptul [european] recunoaşte dreptul la repararea prejudiciului în măsura în care sunt întrunite trei condiţii, şi anume: norma de drept încălcată să aibă ca obiect acordarea de drepturi particularilor, încălcarea să fie suficient de gravă şi, în sfârşit, să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligaţiei care îi incumbă statului şi prejudiciul suferit de persoanele vătămate"[111].

Curtea a justificat limitarea răspunderii statului la încălcări „suficient de grave" prin raportare la puterea de apreciere largă de care ar putea dispune statele membre, în special atunci când exercită atribuţii legislative. „Răspunderea limitată" a legiuitorului este o tradiţie constituţională comună a statelor membre şi se aplică în

[107] Cauzele conexate C-6/90 şi C-9/90, *Francovich* (supra n. 89), pct. 40-41.

[108] Cu privire la o analiză a acestui criteriu, a se vedea: Dougan, „The Vicissitudes" (supra n. 8), 238 şi urm. Pentru o cauză în care Curtea Europeană a constat că o directivă nu acorda drepturi, a se vedea: cauza C-222/02, *Paul şi alţii/Germania*, ECR [2004], p. I-9425, pct. 51: „În aceste condiţii, şi pentru aceleaşi motive precum cele precizate în răspunsurile acordate anterior, directivele nu pot fi considerate a conferi particularilor, în situaţia în care depozitele lor sunt indisponibile drept consecinţă a supravegherii defectuoase din partea autorităţilor naţionale competente, drepturi care sunt susceptibile a angaja răspunderea statului, în temeiul dreptului [european]".

[109] Pentru o analiză a acestui criteriu, a se vedea: Tridimas, *The General Principles* (supra n. 33), 529-533. A se vedea, în special: cauza C-319/96, *Brinkmann Tabakfabriken GmbH/Skatteministeriet*, ECR [1998], p. I-5255.

[110] Cauzele conexate C-46/93 şi C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra n. 104), pct. 42: „[...] protecţia drepturilor de care beneficiază particularii în temeiul dreptului [european] nu poate varia în funcţie de caracterul naţional sau [unional] al autorităţii aflate la originea prejudiciului".

[111] *Ibidem*, pct. 51.

egală măsură și legiuitorului Uniunii. Atunci când sunt vizate funcții legislative, statele membre „nu trebuie să fie împiedicate de perspectiva formulării unor acțiuni în despăgubiri"[112]. Legitimitatea democratică specială aferentă legislației parlamentare oferea astfel un argument împotriva răspunderii publice pentru încălcări ale drepturilor private, „decât dacă instituția în cauză a încălcat, în mod vădit și grav, limitele impuse în privința exercitării puterii sale de apreciere"[113]. Iar, în analizarea împrejurării dacă o încălcare a fost suficient de gravă în sensul unei „[ignorări] vădite și grave", Curtea ar pune în balanță o serie de factori diverși[114], precum gradul de apreciere de care dispun statele membre și claritatea normei unionale încălcate.

Din nefericire există foarte puține reguli bine definite pentru a stabili dacă o încălcare este suficient de gravă. Într-adevăr, al doilea criteriu al testului *„Brasserie"* a făcut obiectul unei incertitudini pronunțate. Testul încălcării vădite și grave s-ar aplica doar funcției legislative? Curtea pare a fi răspuns la această întrebare în *Hedley Lomas*[115], atunci când a abordat neaplicarea corectă a dreptului european de către *executivul* național. Curtea a reținut: „în ipoteza în care statul membru în cauză, la momentul la care a comis încălcarea, nu era confruntat cu opțiuni legislative și dispunea de o marjă de apreciere foarte redusă, sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului [european] poate fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave"[116]. Cu cât e mai redusă puterea de apreciere, cu atât mai puțin limitată ar fi răspunderea unui stat[117]. Curtea a părut a admite aici două variante în cadrul celei de-a doua condiții *„Brasserie"* – în funcție de împrejurarea dacă statul a încălcat dreptul european prin intermediul puterii sale legislative sau executive. Existența acestor două variante ar găsi expresie în *Larsy*[118], în care Curtea a reținut: „[...] o încălcare a dreptului [european] este suficient de gravă dacă un stat membru, în exercitarea puterii sale normative *, a încălcat, în mod vădit și grav, limitele care se impun exercitării puterilor sale [...], iar, în al doilea rând, [...] dacă statul membru în cauză, la momentul la care a săvârșit încălcarea nu dispunea decât de o marjă de

[112] *Ibidem*, pct. 45.

[113] *Ibidem*. A se vedea și: cauza C-392/93, *The Queen/HM Treasury, ex parte British Telecommunications*, ECR [1996], p. I-10631, pct. 42.

[114] Cauzele conexate C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra n. 104), pct. 56: „[...] printre elementele pe care instanța competentă le poate lua în considerare, trebuie subliniate gradul de claritate și de precizie a normei încălcate, marja de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau [unionale], caracterul intenționat sau neintenționat al neîndeplinirii obligației sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept, împrejurarea că atitudinea adoptată de către o instituție [unională] a putut contribui la inacțiunea, la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau a unor practici naționale contrare dreptului [european]".

[115] Cauza C-5/94, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas*, ECR [1996], p. I-2553.

[116] *Ibidem*, pct. 28.

[117] Cauza C-424/97, *Haim/Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, ECR [2000], p. I-5123, pct. 38. A se vedea și: cauza C-470/03, *A. G. M.-COS.MET și alții/Suomen Valtio și alții*, Rep. 2007, p. I-2749.

[118] Cauza C-118/00, *Larsy/Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants*, ECR [2001], p. I-5063.

* În limba engleză *„legislative powers"*, în limba franceză „pouvoir normatif" [n.t.].

apreciere considerabil redusă sau chiar inexistentă, simpla încălcare a dreptului [european] poate fi suficientă pentru stabilirea existenței unei încălcări suficient de grave"[119].

Pentru o încălcare provenită de la executiv, pragul pentru stabilirea răspunderii statului este astfel mult mai redus decât pragul răspunderii pentru acțiunea legislativă. În timp ce *aplicarea* incorectă a unei norme europene clare de către executivul național va angaja răspunderea automată, *transpunerea* incorectă a unei directive de către legiuitorul național poate să nu angajeze răspunderea[120]. Curtea Europeană distinge totuși transpunerea *incorectă* a unei directive de *ne*transpunerea sa. Este logică utilizarea unui regim mai strict al răspunderii pentru *in*acțiunea legislativă, întrucât încălcarea provenită de la stat nu poate fi scuzată prin trimitere la *exercitarea* unei puteri de apreciere în plan legislativ. Curtea a reținut în consecință că netranspunerea unei directive nu ar putea constitui în sine o încălcare suficient de gravă[121]. Care este însă situația celei de-a treia puteri a regimului politic? Era „de neconceput" extinderea răspunderii statului la instanțele judecătorești naționale?[122] Iar dacă nu era astfel, Curtea ar extinde principiile sale constituționale obișnuite la încălcările dreptului european pe cale judecătorească? Ideea de neconceput merită o secțiune specială.

(ii) Răspunderea statului pentru încălcări ale dreptului european pe cale judecătorească

Intuiția de bun simț identifică „statul" cu ramurile sale legislativă și executivă. În general, „statul" acționează prin parlamentul său și prin administrația sa, însă în cadrul statului există și o a treia putere: cea judecătorească. Neglijarea benignă a „celei mai puțin periculoase puteri" își are originea în două percepții reducționiste[123]. În primul rând, sistemul judiciar este redus la un organ pasiv care reprezintă doar

[119] *Ibidem*, pct. 38.

[120] Cauzele conexate C-283 și C-291-292/94, *Denkavit și alții/Bundesamt für Finanzen*, ECR [1996], p. I-4845.

[121] Cauza C-178/94, *Dillenkofer/Germania*, ECR [1996], p. I-4845, pct. 29: „absența oricărei măsuri de transpunere a unei directive pentru atingerea rezultatului prevăzut de aceasta în termenul stabilit în acest scop reprezintă prin ea însăși o încălcare gravă a dreptului [european] și conferă dreptul la reparare particularilor vătămați în măsura în care, pe de o parte, rezultatul directivei implică atribuirea de drepturi acestora, iar conținutul acestor drepturi poate fi identificat pe baza dispozițiilor directivei și există o legătură de cauzalitate între încălcarea obligației care incumbă statului și prejudiciul suferit". Interesant este că, precum a precizat Tridimas, aceasta poate să nu fie în mod necesar situația, în măsura în care un stat membru poate considera că legislația sa în vigoare îndeplinește deja cerințele unei directive (a se vedea Tridimas, *The General Principles* (supra n. 33), 506).

[122] H. Toner, „Thinking the Unthinkable? State Liability for Judicial Acts after Factortame (III)", YEL, vol. 17, 1997, 165.

[123] Cu privire la puterea judecătorească înțeleasă drept cea mai puțin periculoasă putere publică, a se vedea: A. Hamilton, „Federalist No. 78", în A. Hamilton și alții, *The Federalist* (T. Ball, ed.) (Cambridge University Press, 2003), 378: „Oricine examinează cu atenție diferitele organisme ale puterii trebuie să înțeleagă faptul că, într-un regim politic în care ele sunt separate unele de altele, sistemul judiciar, prin natura funcțiilor sale, va fi întotdeauna cel mai puțin periculos pentru drepturile politice ale Constituției; deoarece el va putea să le stânjenească sau să le aducă atingere cel mai puțin".

BCU CENTRALA UNIVERSITARA

„gura care rostește cuvintele legii"[124]. În al doilea rând, independența sa față de legislativ și executiv este înțeleasă în mod eronat ca independență față de stat. Ambele percepții sunt greșite: în soluționarea litigiilor între particulari și în controlarea celorlalte ramuri ale statului, sistemul judiciar exercită funcții de *stat*. Iar, asemenea executivului național, sistemul judiciar național poate încălca dreptul european prin aplicarea lui greșită în ordinea juridică națională. Această aplicare greșită ar putea constitui – teoretic – o încălcare care declanșează răspunderea statului.

Posibilitatea teoretică a răspunderii statului pentru conduita sistemului judiciar a fost recunoscută în mod implicit prin [hotărârea] Curții [în hotărârea] *Brasserie*[125]. Iar această posibilitate practică a fost confirmată în [hotărârea] *Köbler*[126]. Legislația austriacă acorda o indemnizație specială de vechime profesorilor cu o vechime de cincisprezece ani în această poziție în cadrul universităților austriece, fără a lua în considerare o poziție la universități din alte state membre. Reclamantul – profesor universitar care predase în străinătate – a introdus o acțiune în fața Curții Administrative Supreme austriece, susținând încălcarea drepturilor sale la libera circulație. În pofida împrejurării că era o instanță „ale cărei decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern", Curtea Administrativă Supremă nu adresase Curții de Justiție o trimitere preliminară, apreciind – în mod eronat – că răspunsul la întrebarea preliminară era clar[127]. În consecință, ea a decis – în mod eronat – că norma austriacă nu încălca drepturile la liberă circulație, cu efect direct, ale reclamantului. Neputând să atace decizia definitivă, Köbler a introdus o nouă acțiune, în daune, în fața unei instanțe civile (inferioare). În cursul acestei acțiuni civile, instanța națională a întrebat Curtea Europeană de Justiție dacă principiul răspunderii statului pentru încălcări ale dreptului european se extindea la decizii judecătorești (greșite). Iar răspunsul afirmativ a fost următorul:

„Având în vedere rolul esențial jucat de puterea judecătorească în protecția drepturilor pe care persoanele particulare le au în temeiul normelor [europene], eficacitatea deplină a acestora ar fi pusă în discuție și protecția unor asemenea drepturi ar fi diminuată în cazul în care ar fi exclus ca persoanele particulare să poată, în anumite condiții, să obțină despăgubiri atunci când drepturile lor sunt afectate printr-o

[124] Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* (tradusă și editată de T. Nugent, și revizuită de J. Prichard) (Bell, 1914); la adresa: www.constitution.org/cm/sol.htm), cartea XI – capitolul 6. [Montesquieu, *Despre spiritul legilor*, Editura Științifică, București, 1964, traducere de Armand Roșu, cartea XI, capitolul VI, p. 203; n.t.]

[125] Curtea a clarificat aici faptul că principiul răspunderii statului „este valabil pentru orice ipoteză de încălcare a dreptului [european] de către un stat membru, indiferent de organul statului membru a cărui acțiune sau inacțiune se află la originea încălcării" (cauzele conexate C-46/93 și C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra n. 104), pct. 32, s.a.).

[126] Cauza C-224/01, *Köbler/Austria*, ECR [2003], p. I-10239. Faptele cauzei au fost întrucâtva mai complexe decât sunt prezentate aici. Pentru o discutare mai completă a cauzei, a se vedea M. Breuer, „State Liability for Judicial Wrongs and Community Law: the case of Gerhard Köbler v Austria", EL Rev, vol. 29, 2004, 243.

[127] Cu privire la obligația de a adresa întrebări preliminare, care revine instanțelor de ultim grad în temeiul art. 267 paragraful al treilea TFUE, precum și la doctrina „*acte clair*" [actului clar], a se vedea capitolul 8 – secțiunea 4 lit. (c).

încălcare a dreptului [european] imputabilă unei hotărâri a unei instanțe de ultim grad de jurisdicție dintr-un stat membru. Este necesar să se sublinieze în această privință că o instanță de ultim grad de jurisdicție reprezintă prin definiție ultima instanță în fața căreia persoanele particulare pot invoca drepturile care le sunt recunoscute de dreptul [european]. O încălcare a acestor drepturi printr-o hotărâre a unei astfel de instanțe care a devenit definitivă nu mai poate, în mod normal, face obiectul unei modificări, iar persoanele particulare nu pot fi lipsite de posibilitatea de a angaja răspunderea unui stat pentru a obține în acest mod protecția juridică a drepturilor lor"[128].

Răspunderea pentru daune nu ar periclita, așadar, independența puterii judecătorești. Întrucât principiul răspunderii statului „nu se referă la răspundere personală a judecătorului, ci la aceea a statului"[129]. Ideea răspunderii statului pentru hotărâri judecătorești greșite nu ar pune în cauză nici principiul constituțional al autorității de lucru judecat. În fapt, calea procesuală *Francovich* nu ar redeschide hotărârea judecătorească, ci ar dispune acordarea de daune pentru hotărârea – definitivă – greșită. Principiul răspunderii statului însemna „obligarea acestuia la repararea prejudiciului suferit, dar nu în mod necesar redeschiderea hotărârii judecătorești care a cauzat prejudiciul"[130]. Care era însă situația în cazul în care, în ordinea juridică națională, era posibilă încă redeschiderea, prin intermediul unei căi de atac? Răspunderea statului pentru acte judecătorești ale instanțelor inferioare va oferi o cale procesuală suplimentară? Potrivit caracterului general al răspunderii statului ca remediu de ultim resort[131], aceasta ar trebui respinsă. Hotărârea Curții în *Köbler* a părut într-adevăr a limita principiul răspunderii la instanțele naționale ale căror decizii nu sunt supuse vreunei căi de atac în dreptul intern[132].

Confirmând astfel posibilitatea răspunderii „*Francovich*" pentru instanțele care pronunță hotărâri definitive[133], condițiile materiale pentru această răspundere ar fi diferite de criteriile obișnuite stabilite prin [hotărârea] *Brasserie du Pêcheur*? Curtea a constatat că nu aceasta era situația: răspunderea statului pentru hotărâri judecătorești ar fi „supusă aceloraşi condiții"[134]. Ce însemna aceasta pentru al doilea criteriu al

[128] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra n. 126), pct. 33-34.

[129] *Ibidem*, pct. 42.

[130] *Ibidem*, pct. 39.

[131] Cu privire la acest aspect, a se vedea: concluziile, infra.

[132] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra n. 126), pct. 53 (s.a.): „Răspunderea statului în urma unei încălcări a dreptului [european] printr-o astfel de hotărâre [a unei instanțe naționale de ultim grad] nu poate fi angajată decât în cazul excepțional în care instanța a încălcat în mod vădit dispozițiile legale aplicabile".

[133] Curtea a confirmat cauza C-224/01, *Köbler* (supra n. 126) în cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo/Italia*, ECR [2006], p. I-5177.

[134] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra n. 126) pct. 52. Iar Curtea a clarificat în cauza C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*, faptul că „aceste criterii nu pot, în niciun caz, să impună cerințe mai stricte decât cele care decurg din condiția unei încălcări evidente a dreptului aplicabil, astfel cum a fost precizată la punctele 53-56 din hotărârea *Köbler* (*ibidem* (supra n. 133), pct. 44), iar dreptul european „se opune unei legislații naționale care limitează angajarea acestei răspunderi doar la cazurile de dol sau de culpă gravă" (*ibidem*, pct. 46). Pentru o discutare a acestei hotărâri, a se vedea: B. Beutler, „State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?", CML Rev, vol. 46, 2009, 773.

testului „*Brasserie*", care impunea o încălcare „suficient de gravă" a dreptului european? Pentru Curte, aceasta însemna că răspunderea statului pentru o hotărâre judecătorească ar putea fi angajată doar „în cazul *excepțional* în care instanța a încălcat în mod vădit dispozițiile legale aplicabile"[135]. Iar aceasta depindea, printre altele, de „nivelul de claritate și precizie a normei încălcate, caracterul intenționat al încălcării, caracterul scuzabil sau nescuzabil al erorii de drept"[136]. Curtea a aliniat astfel analiza sa privind actele judecătorești analizei privind actele legislative (discreționare). Spre deosebire de actele executive (lipsite de marjă de apreciere), răspunderea pentru conduita judecătorească nu putea fi stabilită pur și simplu printr-o aplicare eronată a dreptului european. Răspunderea a fost limitată la circumstanțe excepționale, atunci când s-a produs o încălcare *vădită* a dreptului european. Aceste condiții nu erau îndeplinite în speță. Deși Curtea Administrativă Supremă interpretase în mod greșit dreptul european, aplicarea incorectă pe care a dat-o tratatului nu a avut „caracter vădit" și nu constituia astfel o încălcare suficient de gravă a dreptului european"[137].

(b) Răspunderea privată: doctrina *Courage*

Ideea „răspunderii statului" se aplică – se înțelege aproape de la sine – atunci când *statul* este vinovat pentru o încălcare a dreptului european. Această dimensiune *verticală* a principiului răspunderii a fost stabilită de mult timp, care este însă situația dimensiunii *orizontale* a principiului? Deși principiile echivalenței și efectivității pot impune ca încălcări ale dreptului european de particulari să fie reparate în mod adecvat în temeiul normelor *naționale* privind căile procesuale, va exista oare o cale procesuală *europeană* potrivit căreia particularii sunt ținuți să plătească daune pentru prejudiciile suferite de alți particulari?[138] Ordinea juridică a Uniunii a avut în vedere, chiar de la început, că dreptul european putea impune în mod direct obligații în contul particularilor[139]. Implica aceasta că o neexecutare a acestor obligații putea declanșa obligația derivată de reparare a prejudiciului cauzat altora?

În *Courage/Crehan*[140], Curtea a dat un răspuns ambiguu la această întrebare. Cauza a privit dreptul european al concurenței, care, în temeiul art. 101 TFUE[141],

---

[135] Cauza C-224/01, *Köbler* (supra n. 126), pct. 53.

[136] *Ibidem*, pct. 55.

[137] *Ibidem*, pct. 120-124.

[138] În favoarea acestei propuneri, a se vedea: concluziile avocatului general van Gerven în cauza C-128/92, *H.J. Banks & Co Ltd/British Coal Corporation*, ECR [1994], p. I-1209, pct. 40-41: „Ne putem întreba evident dacă valoarea de precedent a hotărârii *Francovich* se întinde la acțiuni introduse de către un particular (sau de către o întreprindere) împotriva unui alt particular (sau a altei întreprinderi), pentru repararea prejudiciilor care rezultă din încălcarea, de către acest alt particular sau întreprindere a unei dispoziții a tratatelor al cărei efect se întinde în mod direct la relațiile între particulari. [...] Din punctul meu de vedere, răspunsul la această întrebare este afirmativ [.]"

[139] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 9 – introducere, supra.

[140] Cauza C-453/99, *Courage/Crehan*, ECR [2001], p. I-6297.

[141] Art. 101 alin. (1) TFUE dispune: „Sunt incompatibile cu piața internă și interzise orice acorduri între întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate care pot afecta comerțul dintre statele membre și care au ca obiect sau efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea concurenței în cadrul pieței interne [.]"

impune în mod direct obligații particularilor de a nu încheia acordurilor anticoncurențiale. Reclamantul a introdus o acțiune împotriva unui locatar al unui local public pentru obligarea acestuia la plata unor livrări de bere rămase neplătite. Locatarul a contestat acordul subiacent de cumpărare a berii, susținând că el era nul întrucât constituia o restricție anticoncurențială și a introdus o cerere reconvențională pentru daune-interese rezultate din acordul ilegal. Dreptul englez nu permite totuși unei părți la un acord ilicit să ceară daune-interese celeilalte părți; astfel, Court of Appeal a ridicat întrebarea dacă această decădere absolută din dreptul de a obține despăgubiri încălca dreptul european. Curtea Europeană a apreciat chestiunea după cum urmează:

„Deplina eficacitate a articolului [101] din [T]ratat[ul] [FUE] și, în special, efectul util al interdicției enunțate la alineatul (1) al acestuia ar fi contestate dacă nu ar fi posibil pentru orice persoană să solicite repararea prejudiciului care i-a fost cauzat de un contract sau un comportament susceptibil să restrângă sau să denatureze concurența. Într-adevăr, un astfel de drept consolidează caracterul funcțional al regulilor [europene] de concurență și este de natură să descurajeze acordurile sau practicile, adesea disimulate, susceptibile să restrângă sau să denatureze concurența. Din această perspectivă, acțiunile în despăgubire în fața instanțelor naționale pot contribui substanțial la menținerea unei concurențe efective în [Uniune]. În aceste condiții, nu se poate exclude a priori posibilitatea introducerii unei astfel de acțiuni de către o parte la un contract care ar fi considerat contrar regulilor de concurență"[142].

Curtea a insistat asupra despăgubirilor pentru prejudicii suferite printr-o încălcare a dreptului european al concurenței de către un particular. Era însă o cale procesuală *națională* sau *europeană*? Ambivalența inițială aferentă principiului răspunderii statului a inclus acum principiul răspunderii particularului[143]. A reprezentat *Courage* o extindere orizontală a principiului răspunderii? În privința unei interpretări minimale, hotărârea ar putea fi considerată ca simplă aplicare a principiului efectivității[144]. În cele din urmă, ultima frază a paragrafului de mai sus pare a interzice o restrângere la calea procesuală *națională*. Iar Curtea nu și-a plasat motivarea sa în cadrul analizei „*Brasserie*". În schimb, în sensul unei interpretări maximale, *Courage* ar putea fi considerată ca noua doctrină constituțională care instituie o cale procesuală europeană pentru acțiuni private care încalcă dreptul european[145]. Limbajul și spiritul

[142] Cauza C-453/99, *Courage* (supra n. 140), pct. 26-27.

[143] Pentru o manifestare timpurie a acestei ambivalențe, a se vedea: O. Odudu și J. Edelman, „Compensatory Damages for Breach of Article 81", EL Rev, vol. 27, 2002, 327, la 336: „Deși, la prima vedere, Courage nu sugerează că ar trebui creată o nouă cale procesuală pentru apărarea drepturilor [europene], pur și simplu pentru faptul că nu ar trebui refuzate căile procesuale naționale, *Courage* poate fi interpretat a susține ideea potrivit căreia trebuie acordate în general daune compensatorii pentru încălcarea articolului [101], iar de ele trebuie să beneficieze toți cei care au suferit drept consecință a încălcării".

[144] Dougan, „The Vicissitudes" (supra n. 8), 379 (care se referă la interdicția absolută în privința părții care solicită daune).

[145] N. Reich, „The „Courage" Doctrine: Encouraging or Discouraging Compensation for Antitrust Injuries?", CML Rev, vol. 42, 2005, 35, la 38; precum și A. Komninos, „Civil Antitrust Remedies Between Community and National Law", în C. Barnard și O. Odudu (ed.), *The Outer Limits of European*

constituțional al hotărârii au trimis într-adevăr la un izvor al răspunderii, nou și independent[146]. Iar Curtea nu și-a situat argumentația în cadrul analitic care guvernează principiul efectivității.

În cazul în care admitem argumentația mai amplă din *Courage*, ce condiții ar trebui să aplice Curtea încălcărilor private ale dreptului european? În cazul în care *Courage* a fost o *Francovich* particulară, atunci *Manfredi* este o *Brasserie* particulară. În [cauza] *Manfredi*[147], consumatori italieni au introdus o acțiune împotriva societăților lor de asigurare. Ei au susținut că acele societăți desfășuraseră o conduită anticoncurențială; iar, drept consecință a acestei încălcări a normelor europene de concurență, asigurarea lor pentru autovehicule era mai ridicată cu aproximativ 20% față de prețul normal pe care ar fi trebuit să-l aibă. Puteau ei cere despăgubiri? Curtea a repetat că „efectul practic al articolului [101 alineatul (1)] [...] ar fi contestat dacă nu ar exista posibilitatea oricărei persoane de a solicita repararea prejudiciului pe care i l-ar fi cauzat un contract sau un comportament susceptibil să restrângă sau să denatureze concurența"; și a concluzionat, așadar, că „orice particular are dreptul să solicite repararea prejudiciului suferit în cazul în care există o legătură de cauzalitate între prejudiciul menționat și o înțelegere sau o practică interzisă de articolul [101 TFUE]"[148]. Aceasta a sunat precum un test al răspunderii stricte, întrucât nu exista nicio referire explicită la o încălcare suficient de gravă. A renunțat aici Curtea la al doilea criteriu „*Brasserie*", deoarece normele europene de concurență erau necondiționate și suficient de precise, „astfel încât simpla încălcare a dreptului [european] putea fi suficientă pentru a stabili existența unei încălcări suficient de grave"?[149] Curtea a rămas ambiguă în această chestiune. Ea a lăsat, într-adevăr, dreptului național cadrul procedural detaliat[150].

Existența unui test general al răspunderii pentru încălcări publice și private ale dreptului european este astfel îndoielnică. Chiar dacă [hotărârea] *Courage* este integrată ulterior într-un test unificat al răspunderii, este important să se sublinieze, însă, că

Law (Hart, 2009), 363, la 383: „Enunțarea unui drept [european] la despăgubiri și, în consecință, a unui principiu al răspunderii civile a particularilor pentru încălcări ale dreptului [european] reprezintă o consecință logică a jurisprudenței abundente a Curții privind răspunderea statului și reflectă un principiu mai general al dreptului [european], conform căruia oricine este obligat să repare prejudiciul provenit drept consecință a conduitei sale prin încălcarea unei obligații de drept".

[146] Cauza C-453/99, *Courage* (supra n. 140), pct. 19.

[147] Cauzele conexate C-295/04-C-298/04, *Manfredi și alții/Lloyd Adriatico Assicurazioni și alții*, ECR [2006], p. I-6619.

[148] *Ibidem*, pct. 61.

[149] Cauza C-5/94, *Hedley Lomas* (supra n. 115), pct. 28.

[150] Cauzele conexate C-295/04-C-298/04, *Manfredi* (supra n. 147), pct. 62: „În absența unor norme [europene] în materie, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru să desemneze instanțele competente și să stabilească modalitățile procedurale ale acțiunilor destinate să asigure protecția drepturilor conferite justițiabililor ca urmare a efectului direct al dreptului [european], cu condiția ca aceste modalități să nu fie mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern (principiul echivalenței) și să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul [european] (principiul efectivității) [.]" Autonomia națională stabilește normele precise, inclusiv aspectul dacă puteau fi acordate daune-interese (*ibidem*, pct. 92).

doctrina răspunderii private ar trebui limitată la încălcări ale obligațiilor adresate în mod direct particularilor[151]. Doctrina „*Courage*" ar trebui să se aplice doar atunci când dreptul european reglementează în mod direct acțiuni ale particularului. Răspunderea privată nu ar trebui astfel niciodată să își aibă sursa în încălcări ale unor obligații adresate autorităților publice – chiar dacă ele au efect direct orizontal[152]. Nu efectul direct orizontal, ci criteriul mai restrâns al faptului dacă o normă europeană se adresează acțiunilor private ar trebui să constituie limita externă a răspunderii particularului. Doctrina „*Courage*" ar trebui limitată astfel la încălcări ale unei părți – foarte – limitate a dreptului european.

Concluzii

Aplicarea descentralizată a dreptului european de către autoritățile naționale semnifică faptul că regimul procedural pentru executarea drepturilor europene este lăsat în principal statelor membre. Cu toate acestea, regula „autonomiei procedurale naționale" trebuie limitată de patru principii. În primul rând, instanțelor (și organelor administrative) naționale le revine o obligație de a interpreta dreptul național în măsura posibilului în lumina dreptului european. Însă, mai important, ordinea juridică europeană le-a cerut lor să dispună căi procesuale naționale pentru a împiedica sau descuraja încălcările dreptului european. Cele două principii constituționale, dezvoltate pe cale judecătorească de Curte, au fost principiul echivalenței și cel al efectivității. Cel dintâi impune instanțelor naționale să extindă căile procesuale naționale la acțiuni europene asemănătoare; în timp ce ultimul impune ca aceste căi procesuale naționale să nu facă executarea dreptului european „excesiv de dificilă". În mod tradițional, toate aceste limitări ale principiului autonomiei procesuale naționale nu impun autorităților naționale să creeze noi căi procesuale. Această limitare absolută a fost atacată de către un al patrulea principiu – principiul răspunderii. Doctrina „*Francovich*" a creat o cale procesuală europeană în instanțele naționale. Ele ar trebui să precizeze acțiuni în daune care repară prejudiciile rezultate din încălcări (suficient de grave) ale dreptului european de către un stat membru. [Hotărârea] *Courage* poate fi considerată extensia orizontală a acestui principiu al răspunderii, însă concluzia privind acest aspect este încă incertă.

Care este raportul dintre căile procesuale naționale și calea procesuală „*Francovich*"? Curtea pare a trata-o pe cea din urmă drept cale procesuală de ultim resort[153]. Am văzut o manifestare specifică a acestei relații în regula din [hotărârea]

[151] Asemănător: S. Drake, „Scope of Courage and the Principle of „Individual Liability" for Damages: Further Development of the Principle of Effective Judicial Protection by the Court of Justice", EL Rev, vol. 31, 2006, 841, la 861.

[152] Cu privire la distincția dintre efectul direct orizontal și acțiunile private, a se vedea: capitolul 9 – secțiunea 1 lit. (b) supra.

[153] A se vedea cauza C-91/92, *Faccini Dori/Recreb*, ECR [1994], p. I-3325, pct. 27: „În cazul în care rezultatul prevăzut de directivă nu poate fi obținut prin interpretare, trebuie reamintit că, în conformitate cu hotărârea din 19 noiembrie 1991, *Francovich și alții* (C-6/90 și C-9/90, Rec. p. I-5357, punctul 39), dreptul [european] impune statelor membre repararea prejudiciilor care au fost cauzate persoanelor de drept privat ca urmare a netranspunerii unei directive dacă sunt îndeplinite trei condiții".

Köbler, conform căreia disponibilitatea procedurilor de atac exclude răspunderea statului pentru încălcări pe cale judecătorească ale dreptului european. Aceasta nu va însemna că totuşi căile procesuale naţionale şi europene nu se completează reciproc. Într-adevăr, regimul procedural specific pentru calea procesuală europeană a răspunderii statului este guvernat de normele naţionale[154].

În sfârşit, care este raportul dintre răspunderea „*Francovich*" şi efectul direct? De la începuturile acestei căi procesuale, Curtea a fost clară în sensul că un particular poate avea un drept la despăgubiri chiar pentru norme cu efect direct ale dreptului european[155]. Împrejurarea că o acţiune poate fi introdusă pentru a obliga o autoritate administrativă naţională să aplice dreptul european nu constituie astfel o barieră pentru recurgerea la această a doua cale procesuală[156]. Aceasta are într-adevăr sens, de vreme ce aplicarea dreptului european poate funcţiona doar pentru viitor, pe când despăgubirea pentru aplicări greşite ale dreptului european acţionează retroactiv. Totuşi, poate exista – desigur – răspundere în absenţa efectului direct; iar obligaţia statului de a repara prejudiciile cauzate de către o încălcare gravă a dreptului european va reprezenta deseori singura posibilitate pentru un particular care nu se poate întemeia pe efectul direct – vertical sau orizontal – al dreptului european.

[154] Cu privire la calea procesuală „*Francovich*" într-un context procedural naţional, a se vedea: Ward, *Judicial Review* (supra n. 35), 233-249.

[155] Cauzele conexate C-46/93 şi C-48/93, *Brasserie du Pêcheur* (supra n. 104), pct. 20 şi 22: „[...] potrivit unei jurisprudenţe constante, posibilitatea oferită justiţiabililor de a invoca în faţa instanţelor naţionale dispoziţiile direct aplicabile ale tratatului nu constituie decât o garanţie minimă şi nu este suficientă pentru a asigura singură aplicarea deplină şi completă a tratatului. [...] Cu atât mai mult, aceasta este situaţia în cazul încălcării unui drept conferit direct de o normă [europeană], pe care particularii au dreptul să o invoce în faţa instanţelor naţionale. În această ipoteză, dreptul la repararea prejudiciului constituie corolarul necesar al efectului direct recunoscut dispoziţiilor [europene] a căror încălcare se află la originea prejudiciului cauzat".

[156] A se vedea şi: cauza C-150/99, *Suedia/Stockhold Lindöpark*, ECR [2001], p. I-493, pct. 35.

BCU IAŞI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

12

În particular: drepturile omului în Uniune

Cuprins

Introducere 406
1. Catalogul „nescris" de drepturi: drepturile omului în calitate de „principii generale" 408
(a) Nașterea drepturilor fundamentale europene 409
(i) Standardul european – standard „autonom" 411
(ii) Limitări și „limitări la limitări" 414
(b) Dreptul Organizației Națiunilor Unite: limite externe pentru drepturile europene ale omului? 416
2. Catalogul „scris" de drepturi: Carta drepturilor fundamentale 419
(a) Carta: structură și conținut 420
(i) Drepturi (dure) și principii (flexibile) 422
(ii) Limitări și „limitări la limitări" 423
(b) Relațiile cu tratatele europene (și cu Convenția europeană) 424
3. Catalogul „extern" de drepturi: Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale 426
(a) Standardul convenției pentru acte ale Uniunii 427
(i) Anterior aderării: controlul incidental (indirect) al actelor Uniunii 428
(ii) Ulterior aderării: controlul direct (complet) al actelor Uniunii 430
(b) Aderarea Uniunii la Convenția europeană: condiții prealabile 431
4. „Doctrina încorporării": drepturi europene și dreptul național 432
(a) Încorporarea și principiile generale: executare și derogare 433
(b) Încorporarea și Carta drepturilor fundamentale 436
(i) Reguli generale pentru toate statele membre 436
(ii) Reguli speciale pentru Polonia și Regatul Unit 438
(c) Încorporarea și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale? 440
(d) Excurs: încorporarea și particularii – drepturile omului și acțiunile private 441
Concluzii 442

Introducere

Protecția drepturilor omului constituie o misiune centrală a multor constituții moderne[1]. Această misiune de protecție este transferată în principal sistemului judiciar

[1] Cu privire la drepturile omului ca drepturi constituționale, a se vedea: A. Sajó, *Limiting Government* (Central European University Press, 1999), capitolul 8.

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

și presupune controlul jurisdicțional al acțiunii guvernamentale[2]. Protecția drepturilor omului poate fi limitată așadar la un control jurisdicțional al executivului[3]. În forma sa expansivă, el se extinde, însă, la controlarea legislației parlamentare. Iar când aceasta este situația, drepturile omului vor stabili limite *materiale* în cadrul cărora trebuie să se desfășoare regimul politic democratic[4]. Uniunea Europeană urmează această a doua tradiție constituțională[5]. Ea se reprezintă pe sine în sensul că „se întemeiază pe valorile respectării demnității umane, libertății, democrației, egalității, statului de drept, precum și pe respectarea drepturilor omului [...]"[6]. În Uniune, drepturilor omului li se acordă astfel un statut „de bază". Ele sunt – în sens literal – drepturi „fundamentale" printre drepturile acordate prin dreptul european. Care sunt izvoarele drepturilor omului în ordinea juridică unională? În timp ce, în tratatele inițiale, nu exista niciun „catalog de drepturi"[7], ulterior au fost dezvoltate trei izvoare pentru drepturile fundamentale europene. Mai întâi, Curtea Europeană a început să extragă din tradițiile constituționale ale statelor membre principii generale care protejează drepturile fundamentale. Acest catalog *nescris* de drepturi a fost inspirat și influențat de un al doilea catalog de drepturi: Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Câteva decenii mai târziu, acest catalog *extern* de drepturi a fost armonizat printr-un catalog *scris* de drepturi, elaborat în mod precis pentru Uniunea Europeană: Carta drepturilor fundamentale. În prezent, aceste trei izvoare de drepturi ale omului europene sunt menționate în mod explicit – în ordine inversă – la art. 6 din Tratatul privind Uniunea Europeană:

„(1) Uniunea recunoaște drepturile, libertățile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene din 7 decembrie 2000, astfel cum a fost adaptată la 12 decembrie 2007, la Strasbourg, care are aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor. [...]

(2) Uniunea aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate de această aderare.

(3) Drepturile fundamentale, astfel cum sunt garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și astfel cum rezultă din tradițiile constituționale comune statelor membre, constituie principii generale ale dreptului Uniunii".

---

[2] A se vedea M. Cappelletti, *Judicial Review in the Contemporary World* (Bobbs-Merrill, 1971).

[3] Pentru doctrina clasică a suveranității parlamentare în Regatul Unit, a se vedea: A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Liberty Fund, 1982).

[4] Cu privire la ideea drepturilor omului ca „exterioare" politicii (democratice) majoritare, a se vedea: Sajó, *Limiting Government* (supra n. 1), capitolul 2, în special 57 și urm.

[5] Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 1, supra; precum și: cauza 294/83, *Parti écologiste „Les Verts"/Parlamentul European*, ECR [1986], p. 1339, pct. 23: „[...] o [Uniune] bazată pe ordinea de drept, întrucât nici statele sale membre, nici instituțiile sale nu pot să se sustragă controlului ce vizează conformitatea actelor adoptate de acestea cu carta constituțională fundamentală, reprezentată de tratat".

[6] Art. 2 prima frază TUE.

[7] P. Pescatore, „Les droits de l'homme et l'integration européenne", în *Cahiers du droit européen*, vol. 4, 1968, 629.

Care sunt natura și efectul fiecărui izvor al drepturilor fundamentale? Capitolul de față cercetează fiecare dintre cele trei cataloage de drepturi ale Uniunii și raporturile constituționale dintre ele. Secțiunea 1 începe cu descoperirea unui catalog „nescris" al drepturilor, sub forma principiilor generale ale dreptului european. Secțiunea 2 analizează propriul catalog „scris" al drepturilor, sub forma Cartei drepturilor fundamentale. Secțiunea 3 investighează raportul dintre Uniune și catalogul „extern" de drepturi, sub forma Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Deși coexistența unui catalog extern de drepturi și a unui catalog intern nu este neobișnuită[8], prezența a două regimuri *interne* ale drepturilor omului este o trăsătură specială a ordinii juridice a Uniunii. Însă nu doar raportul dintre cele două cataloage interne este complex; amândouă dispun de un raport – foarte – ambiguu cu standardul extern al Convenției europene. În sfârșit, care este raportul dintre toate cele trei cataloage de drepturi și statele membre? Secțiunea 4 explorează ultima întrebare. Se va vedea că *fiecare* dintre cele trei cataloage de drepturi ale Uniunii se aplică, cel puțin într-o anumită măsură, și statelor membre.

1. Catalogul „nescris" de drepturi: drepturile omului în calitate de „principii generale"

Nici Tratatul de la Paris din 1952, nici Tratatul de la Roma din 1957 nu au inclus vreo referire explicită la drepturile omului[9]. Tăcerea celui dintâi putea fi explicată prin domeniul său restrâns[10]. Tăcerea celui din urmă, în schimb, și-ar fi putut avea originea în climatul prudent ulterior eșecului „Comunității Politice Europene"[11]. Eșuând uniunea politică, proiectul „mai mare" al unui catalog al drepturilor omului a fost înlocuit cu proiectul „mai mic" al integrării economice[12].

---

[8] K. Lenaerts și E. de Smijter, „A „Bill of Rights" for the European Union", CML Rev, vol. 38, 2001, 273, la 292: „Nu este incoerent ca o ordine juridică – națională sau supranațională – să aibă propriul catalog de drepturi fundamentale, iar în același timp să adere la un standard internațional de protecție a drepturilor fundamentale, precum CEDO. În fapt, toate părțile contractante la CEDO au propriul catalog național de drepturi fundamentale".

[9] Pentru speculații cu privire la motivele istorice ale acestei absențe, a se vedea: P. Pescatore, „The Context and Significance of Fundamental Rights in the Law of the European Communities", în *Human Rights Journal*, vol. 2, 1981, 295; precum și: M.A. Dauses, „The Protection of Fundamental Rights in the Community Legal Order, EL Rev, vol. 10, 1985, 399. Pentru o nouă examinare a materialului istoric, a se vedea și: G. de Búrca, „The Evolution of EU Human Rights Law", în P. Craig și G. de Búrca (ed.), *The Evolution of EU Law* (Oxford University Press, 2011), 465.

[10] J. Weiler, „Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights within the Legal Order of the European Communities", în *Washington Law Review*, vol. 61, 1986, 1103, la 1011 și urm.

[11] Cu privire la Comunitatea Politică Europeană, a se vedea: capitolul 1 – secțiunea 1 lit. (b) supra. Acest mare proiect a cerut Comunității (propuse) să „contribuie la protejarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din statele membre" (art. 2) și ar fi integrat în ordinea juridică a Comunității Convenția europeană pentru protecția drepturilor omului și a libertăților fundamentale (art. 3). Cu privire la Comunitatea Politică Europeană, a se vedea: A.H. Robertson, „The European Political Community", BYIL, vol. 29, 1952, 383.

[12] Pescatore, „Context and Significance" (supra n. 9), 296.

BCU CENTRALA UNIVERSITARĂ

În orice caz, Curtea Europeană a elaborat – în cursul primelor două decenii – un catalog (nescris) de drepturi pentru Uniunea Europeană[13]. Aceste drepturi fundamentale ar fi drepturi *europene*, și anume: drepturi care erau *independente* față de constituțiile naționale. Va fi discutată mai întâi descoperirea drepturilor omului ca principii generale ale dreptului european. Prima secțiune discută ulterior posibile limite structurale pentru drepturile europene ale omului sub forma obligațiilor internaționale care decurg din Carta Națiunilor Unite.

(a) Naşterea drepturilor fundamentale europene

Nașterea drepturilor fundamentale europene nu s-a produs peste noapte. Curtea a fost invitată – încă din 1958 – să controleze constituționalitatea unui act european în lumina drepturilor fundamentale. În *Stork*[14], reclamantul a atacat o decizie europeană pe motivul încălcării de Comisie a drepturilor fundamentale *germane*. În absența unui catalog european de drepturi, această cerere a făcut apel la așa-numita „teorie a ipotecii". Potrivit acestei teorii, competențele conferite Uniunii Europene erau puse în legătură cu o „ipotecă" a drepturilor omului. Drepturile fundamentale *naționale* ar obliga Uniunea *Europeană*, de vreme ce statele membre nu ar fi putut constitui o organizație cu mai multe puteri decât dețineau ele[15]. Acest argument a fost respins – în mod corect[16] – de Curte. Misiunea instituțiilor europene era de a aplica legislația europeană „fără a ține cont de validitatea ei în temeiul dreptului național"[17]. Drepturile

[13] Motivele de ordin jurisdicțional ale Curții Europene pentru dezvoltarea drepturilor omului sunt discutate pe ton polemic în literatură. Pare acceptat faptul că – în mod parțial, cel puțin – Curtea a descoperit drepturile omului ca principii generale în scopul de a se apăra față de instanțele supreme naționale care contestau supremația absolută a dreptului european (a se vedea capitolul 10 – secțiunea 2, supra). Însă, pe lângă această utilizare „defensivă", Curtea a fost acuzată de o „utilizare ofensivă" în sensul „utilizării drepturilor fundamentale în mod instrumental", prin „subordonarea drepturilor omului scopului integrării economice mai strânse în [Uniune]" (a se vedea J. Coppel și A. O'Neill, „The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?", CML Rev, vol. 29, 1992, 669, 670 și 692). Această teză „ofensivă" a fost respinsă – în mod întemeiat (a se vedea J.H.H. Weiler și N. Lockhart, „„Taking Rights Seriously" Seriously: the European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence", CML Rev, vol. 32, 1995, 51 (partea I) și 579 (partea II)).

[14] Cauza 1/58, *Stork & Cie/Înalta Autoritate a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului*, ECR (English Special Edition) [1958], p. 17.

[15] După cum evidențiază adagiul latin: „*Nemo dat quod non habet*".

[16] Pentru o critică a „teoriei ipotecii", a se vedea: H.G. Schermers, „The European Communities Bound by Fundamental Rights", CML Rev, vol. 27, 1990, 249, 251; precum și: R. Schütze, „EC Law and International Agreements of the Member States – An Ambivalent Relationship?", în *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 9, 2006-2007, 387, la 399-402.

[17] Cauza 1/58, *Stork/Înalta Autoritate* (supra n. 14), 26: „[…] în temeiul articolului 8 din [T]ratat[ul] [CECO], [Comisia] nu este chemată decât să aplice dreptul Comunității; […] ea nu este competentă să aplice dreptul intern al statelor membre; […] în același timp, potrivit articolului 31, Curtea este competentă doar să asigure respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea tratatului și a normelor de executare; […] ca regulă generală, ea nu trebuie să se pronunțe asupra regulilor de drept intern; […] în consecință, ea nu poate examina motivul potrivit căruia, adoptând decizia sa, [Comisia] a încălcat principii ale dreptului constituțional german (în special articolele 2 și 12 din Legea fundamentală) [.]" Iar în cauzele conexate 36, 37, 38/59 și 40/59, *Geitling Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH, Mausegatt*

fundamentale naţionale *nu* puteau constitui, aşadar, izvor *direct* al drepturilor europene ale omului.

Această poziţie a Uniunii Europene faţă de drepturile fundamentale *naţionale* nu s-a schimbat niciodată. Punctul de vedere al Curţii a evoluat totuşi în privinţa existenţei unor drepturi fundamentale *europene* implicite. Reţinând iniţial că dreptul european „nu conţine[a] niciun principiu general, *explicit sau nu*, care să garanteze menţinerea drepturilor dobândite"[18], Curtea a descoperit ulterior „drepturile fundamentale ale persoanei înscrise în principiile generale ale dreptului [european]"[19].

Această nouă poziţie a fost exprimată în [cauza] *Internationale Handelsgesellschaft*[20]. Curtea a respins aici – încă o dată – aplicabilitatea pentru dreptul european a drepturilor fundamentale naţionale. Hotărârea a confirmat însă acum existenţa unei „alt[e] garanţi[i] similar[e], inerentă dreptului [european]"[21]. În consecinţă, „respectarea drepturilor fundamentale face parte integrantă din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de Curtea de Justiţie"[22]. De unde a derivat Curtea aceste drepturi fundamentale? Răspunsul celebru a fost acela că respectivul catalog (nescris) de drepturi al Uniunii ar fi „*inspir[at]* din tradiţiile constituţionale *comune* statelor membre"[23]. Nefiind aşadar un izvor direct, drepturile constituţionale naţionale au constituit un *izvor* indirect pentru drepturile fundamentale ale Uniunii.

Care a fost natura acestui raport indirect între drepturile naţionale şi drepturile europene? Cum ar influenţa primele pe cele din urmă? În *Nold*[24] a fost oferită o clarificare constituţională. Inspirându-se din jurisprudenţa sa anterioară, Curtea a reţinut: „[...] drepturile fundamentale fac parte din principiile generale de drept a căror respectare este asigurată de Curte. Pentru a asigura apărarea acestor drepturi,

---

Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft mbH şi I. Nold KG/Înalta Autoritate a Comunităţii Europene a Cărbunelui şi Oţelului, ECR (English Special Edition) [1959], p. 423, la 438, Curtea a reţinut: „[...] reclamanta susţine argumentele sale prin jurisprudenţa germană referitoare la interpretarea articolului 14 din Legea fundamentală a Republicii Federale, care garantează proprietatea privată. Nu revine Curţii, judecător al legalităţii deciziilor adoptate de [Comisie] şi a celor adoptate, în speţă, în sensul articolului 65 din [T]ratat[ul] [CECO], să asigure respectarea regulilor de drept intern, chiar constituţionale, în vigoare într-unul sau în altul din statele membre; [...] prin urmare, Curtea nu poate nici interpreta, nici aplica articolul 14 din Legea fundamentală germană în examinarea legalităţii unei decizii a [Comisiei]".

[18] *Ibidem*, 439 (s.a.).

[19] Cauza 29/69, *Stauder/Oraşul Ulm*, ECR [1969], p. 419, pct. 7. Această abordare a fost sugerată de avocatul general Lagrange în cauzele conexate 36, 37, 38/59 şi 40/59, *Geitling* (supra n. 17), 450 (s.a.): „[în timp ce] nu revine Curţii, judecătorul legalităţii autorizaţiilor, să aplice, *cel puţin în mod direct*, regulile de drept intern, chiar constituţionale, în vigoare într-unul sau în altul din statele membre [...], ea se poate doar inspira eventual din acestea, considerându-le expresia unui principiu general de drept de natură a fi luat în considerare în aplicarea tratatului".

[20] Cauza 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR [1979], p. 1125.

[21] *Ibidem*, pct. 4.

[22] *Ibidem*.

[23] *Ibidem* (s.a.).

[24] Cauza 4/73, *Nold/Comisia*, ECR [1974], p. 491.

Curtea este obligată să se *inspire* din tradițiile constituționale comune statelor membre și, prin urmare, nu poate accepta măsuri incompatibile cu drepturile fundamentale recunoscute și garantate de constituțiile acestor state. Instrumentele internaționale privind apărarea drepturilor omului, la care statele membre au cooperat sau au aderat, pot furniza, de asemenea, *indicații* de care trebuie să se țină seama în cadrul dreptului [european]"[25].

În căutarea drepturilor fundamentale în interiorul principiilor generale ale dreptului european, Curtea s-ar putea „inspira" astfel din tradițiile constituționale comune statelor membre. O cale – ingenioasă – de identificare a unui „acord" între variile tradiții constituționale naționale a fost utilizarea *acordurilor* internaționale ale statelor membre. Un atare acord internațional a fost Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Fiind ratificată de toate statele membre și abordând în special drepturile omului[26], convenția urma să preia curând o „semnificație specială" în identificarea drepturilor fundamentale pentru Uniunea Europeană[27]. Or, nimic din aceasta nu a caracterizat în mod concludent raportul juridic dintre drepturile omului europene, drepturile omului naționale și Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Să examinăm, așadar, pentru început chestiunea standardului drepturilor omului ale Uniunii, înainte de a analiza doctrinele constituționale care guvernează limitele drepturilor omului europene.

(i) Standardul european – standard „autonom"

Drepturile omului exprimă, împreună cu structurile instituționale ale unei organizări politice, valorile fundamentale ale unei societăți. Fiecare societate poate dori să protejeze diverse valori și să le acorde un nivel distinct de protecție[28]. Nu toate societățile pot alege astfel să protejeze un „drept la muncă" constituțional[29], în timp

---

[25] *Ibidem*, pct. 13 (s.a.).

[26] La intrarea în vigoare a Tratatului CE, la 1 ianuarie 1958, cinci dintre statele sale membre erau deja părți ale Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950. De la aderarea Franței la sistemul convenției, în 1974, toate statele membre erau și membre ale ordinii juridice a Convenției europene. Pentru o referire timpurie la convenție în jurisprudența Curții, a se vedea: cauza 36/75, *Rutili/Ministre de l'intérieur*, ECR [1975], p. 1219, pct. 32.

[27] A se vedea cauzele conexate 46/87 și 227/88, *Höchst/Comisia*, ECR [1989], p. 2859, pct.13: „Potrivit unei jurisprudențe constante, drepturile fundamentale sunt parte integrantă a principiilor generale de drept a căror respectare este asigurată de Curte, în conformitate cu tradițiile constituționale comune ale statelor membre, precum și cu instrumentele internaționale la care statele membre au cooperat sau la care au aderat [...]. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale din 4 noiembrie 1950 (denumită în continuare „Convenția europeană a drepturilor omului") are, în această privință, o semnificație deosebită [...]".

[28] „Constituțiile nu sunt simple copii ale unui ideal universalist, ele reflectă și alegerile și preferințele proprii constituenților și constituie cea mai înaltă expresie juridică a sistemului de valori al țării". A se vedea B. de Witte, „Community Law and National Constitutional Values", în *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 2, 1991/1992, 1, la 7.

[29] Art. 4 din Constituția italiană dispune: „Republica recunoaște dreptul tuturor cetățenilor la muncă și promovează acele condiții care fac efectiv acest drept".

ce majoritatea societăților liberale vor proteja „libertatea"; or, nivelul la care este protejată libertatea ar putea varia[30].

Ce valori fundamentale există în Uniunea European și care este nivelul lor de protecție? Chiar de la început, Curtea de Justiție nu a fost complet liberă să inventeze un catalog nescris de drepturi. În schimb și potrivit cuvintelor din celebrul pasaj [din hotărârea] *Nold*, Curtea era *„obligată* să se inspire din tradițiile constituționale comune statelor membre"[31]. Cât de obligatorie putea fi însă acea inspirație? Curtea putea descoperi drepturi ale omului pe care nu toate statele membre le recunosc în calitate de drept național al omului? Și Curtea s-a considerat obligată să utilizeze un standard particular pentru un drept al omului, atunci când „sfera și criteriile de aplicare a [dreptului] variază"?[32]

Raportul dintre variile standarde europene și naționale nu este unul facil. Obligația de a se inspira din tradițiile constituționale *comune* statelor ar implica un standard *minimal* comun? Din această perspectivă decurg probleme practice serioase. În cazul în care Uniunea Europeană adopta în mod sistematic cel mai mic numitor comun pentru aprecierea legalității actelor sale, ea ar fi riscat să își submineze legitimitatea. Aceasta ar conduce în mod inevitabil la acuzații potrivit cărora Curtea Europeană refuză să ia în serios drepturile omului. Ar trebui astfel ca Uniunea să favorizeze standardul *maximal* între statele membre[33], în măsura în care „cea mai liberală interpretare trebuie să prevaleze"?[34] De această dată, există probleme teoretice serioase în privința acestei păreri. Abordarea maximalistă presupune că instanțele pun întotdeauna în balanță drepturi private și interese publice. Însă nu aceasta este situația în mod necesar[35]; și, în orice caz, standardul maximal este supus unei critici comunitariste[36]. În sfârșit, *ambele* abordări, minimalistă și maximalistă, suferă de un defect major: ele supun ordinea juridică a Uniunii „dictatului constituțional al statelor membre individuale"[37], iar, în consecință, Curtea a respins ambele abordări[38].

---

[30] Pentru a ilustra acest aspect cu o glumă celebră: „În Germania, totul este interzis, cu excepția situației în care ceva este permis în mod specific, pe când în Marea Britanie orice nu este interzis în mod specific este permis" (Gluma continuă cu afirmația că: „În Franța orice este permis, chiar dacă este interzis; iar în Italia orice este permis, în special atunci când este interzis".)

[31] Cauza 4/73, *Nold* (supra n. 25), pct.13 (s.a.).

[32] Cauza 155/79, *AM & S Europe Limited/Comisia*, ECR [1982], p. 1575, pct. 19.

[33] În favoarea unei abordări maximaliste, a se vedea: L. Besselink, „Entrapped by the Maximum Standard: on Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union", CML Rev, vol. 35, 1998, 629.

[34] Acest limbaj „dworkinian" provine din cauza 29/69, *Stauder* (supra n. 19), pct. 4.

[35] Curtea de Justiție a fost confruntată cu un atare conflict între drepturi în cauza C-159/90, *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd/Stephen Grogan și alții*, ECR [1991], p. I-4685, însă a refuzat în mod notoriu să soluționeze cauza pentru motive de necompetență.

[36] J. Weiler, „Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: On Standards and Values in the Protection of Human Rights", în N. Neuwahl și A. Rosas (ed.), *The European Union and Human Rights* (Brill, 1995), 51, la 61: „În cazul în care CEJ ar adopta o abordare maximalistă, aceasta ar însemna pur și simplu că pentru [Uniune] în fiecare domeniu echilibrul ar fi cel mai restrictiv în privința interesului public și general. O abordare maximalistă a drepturilor omului ar conduce la o abordare minimalistă pentru regimul politic al [Uniunii]".

[37] *Ibidem*, 59.

[38] Pentru o respingere (implicită) timpurie a abordării minimaliste, a se vedea: cauza 44/79, *Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, ECR [1979], p. 3727, pct. 32 (s.a.) – care sugerează că un drept fundamental trebuie doar protejat în *„mai multe* state membre".

Care este situația Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale („CEDO") ca standard unional? Convenția s-a dezvoltat într-adevăr într-un standard care este (parțial) independent față de ceea ce Curtea consideră drept tradiții constituționale ale statelor membre[39]. Care era, însă, statutul convenției în ordinea juridică a Uniunii? Raportul dintre Uniune și Convenția europeană a rămas ambiguu. În cazul CEDO, Curtea de Justiție nu a aplicat „teoria succesiunii" – iar aceasta pentru motive întemeiate[40]. Acceptarea teoriei ar fi implica faptul că Uniunea „înlocuise" statele membre printr-un transfer exclusiv de competențe în privința drepturilor omului. Iar prin respingerea în mod implicit a „teoriei succesiunii"[41], Curtea Europeană nu s-a considerat niciodată obligată în sens material de interpretarea dată convenției de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Iar această libertate în privința interpretării a creat posibilitatea unui standard *unional* distinct[42].

Amendamentele ulterioare ale tratatului au transformat raportul indirect între drepturile fundamentale ale Uniunii și CEDO într-un raport direct? Argumentul fusese avansat ulterior Tratatului de la Maastricht. (Vechiul) art. 6 alin. (2) UE făcea apel în mod expres la Uniune să respecte drepturile fundamentale „astfel cum sunt acestea garantate de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale". Anumiți comentatori au început să susțină, în consecință, că, „în prezent, CEDO este integrată *în mod formal* în dreptul CE"[43]. Voci mai moderate au limitat de facto efectul obligatoriu la dimensiunea sa materială[44]. Nici acest punct de

[39] De exemplu, în cauza 44/79, *Hauer* (supra n. 38), Curtea a început să examineze CEDO (pct. 17-19) și, doar ulterior unei constatări potrivit căreia convenția nu ar genera un standard suficient de precis, Curtea a trecut la „normele și practicile constituționale ale celor nouă state membre" (pct. 20-21).

[40] Cu privire la teoria succesiunii, a se vedea: capitolul 6 – secțiunea 3 lit. (d) supra.

[41] A se vedea cauza 4/73, *Nold* (supra n. 25). Un comentator timpuriu – făcând referire la *Nold* – a susținut astfel: „Curtea ar fi putut urma precedentul celei de-a treia cauze *International Fruit*, în care ea a reținut că [UE] era obligată prin GATT. Ea ar fi trebuit să rețină atunci că [Uniunea era] obligată de Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, acum că toate statele sale membre erau părți la ea". A se vedea: H.G. Schermers, „Community Law and International Law", CML Rev, vol. 12, 1975, 77, 83.

[42] Or, ea a implicat în egală măsură pericolul interpretărilor divergente ale Convenției europene la Strasbourg și Luxemburg; a se vedea, în special: cauzele conexate 46/87 și 227/88, *Höchst AG/ Comisia*, ECR [1989], p. 2859. Pentru o analiză excelentă, a se vedea: R. Lawson, „Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg", în R. Lawson și M. de Blois (ed.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe* (Martinus Nijhoff, 1994) vol. III, 219, în special 234-250.

[43] L.B. Krogsgaard, „Fundamental Rights in the European Community after Maastricht", în *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 19, 1993, 99, 108 (s.a.).

[44] F.G. Jacobs, „European Community Law and the European Convention on Human Rights", în D. Curtin și T. Heukels (ed.), *Institutional Dynamics of European Integration* (Martinus Nijhoff, 1994), vol. II, 561, la 563 (s.a.): „Drept consecință a evoluției jurisprudenței, confirmată în prezent prin Actul Unic European și prin Tratatul privind Uniunea Europeană, se poate spune că [Uniunea] este supusă, *în fapt*, dacă nu este obligată în sens formal, Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale".

vedere nu a fost acceptat totuşi de Curte[45]; şi – încă o dată – pentru motive întemeiate[46]. Or, amendamentele de la Lisabona ar putea modifica aceasta peste noapte. Există motive textuale puternice pentru a susţine că, în prezent, Convenţia europeană este obligatorie *în sens material* pentru Uniune. Potrivit (noului) art. 6 alin. (3) TUE, drepturile fundamentale, astfel garantate de convenţie, „constituie principii generale ale dreptului Uniunii". Nu va însemna această formulare că toate drepturile convenţiei *sunt* principii generale ale dreptului Uniunii? Dacă situaţia este aceasta, standardul convenţiei va oferi de acum înainte un standard direct pentru Uniune. Dacă ar fi aleasă însă această cale, standardul convenţiei ar oferi – este de presupus – un standard *minimal* pentru principiile generale ale Uniunii[47].

În concluzie, standardul Uniunii pentru protecţia drepturilor fundamentale este un standard *autonom*. Deşi se inspiră din tradiţiile constituţionale comune statelor membre şi din Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, Curtea de Justiţie nu s-a considerat – până în prezent – ţinută printr-un standard particular, naţional sau internaţional. Curtea a fost astfel liberă să extragă şi să protejeze ceea ce consideră a fi valori comune majorităţii poporului (popoarelor) din cadrul Uniunii şi, prin aceasta, a asistat – în mod dialectic – la instituirea unei identităţi comune pentru poporul (popoarele) Europei[48].

(ii) Limitări şi „limitări la limitări"

În cadrul tradiţiei filosofice europene, anumite drepturi sunt drepturi absolute. Ele nu pot fi limitate în mod legitim – în nicio împrejurare[49]. Cu excepţia celor mai

[45] Această poziţie a fost confirmată de CEJ în cauza C-112/00, *Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge/Austria*, ECR [2003], p. I-5659, pct. 71-72 (s.a.): „[...] în conformitate cu o jurisprudenţă constantă, drepturile fundamentale fac parte integrantă din principiile generale de drept, a căror respectare este asigurată de Curte, şi [...], în acest scop, aceasta din urmă se inspiră din tradiţiile constituţionale comune ale statelor membre, precum şi din indicaţiile furnizate de instrumentele internaţionale referitoare la protecţia drepturilor omului, la care statele membre au cooperat sau au aderat. CEDO are o importanţă specială în acest context. [...] *Principiile stabilite de această jurisprudenţă au fost reafirmate* în preambulul Actului Unic European, apoi la [fostul] articol[...] [6] alineatul (2) din [vechiul] Tratat[...] privind Uniunea Europeană".

[46] S-a susţinut că fostul art. 6 alin. (2) (vechiul) UE încorpora CEDO prin referire explicită (a se vedea R. Uerpmann-Wittzack, „The Constitutional Role of Multilateral Treaty Systems", în A. von Bogdandy şi J. Bast (ed.), *Principles of European Constitutional Law* (Hart, 2006) 145, la 172-174). Extinderea doctrinei *Fediol* – dezvoltată în ordinea juridică comunitară pentru acordurile comunitare – pare totuşi neconvingătoare. În absenţa unui motiv mai puternic, punctul de vedere mai bun a reţinut, aşadar, că (vechiul) art. 6 alin. (29 UE nu modificase starea de lucruri constituţională (a se vedea N. Neuwahl, „The Treaty on European Union: A Step Forward in the Protection of Human Rights?", în Neuwahl şi Rosas, *The European Union* (supra n. 36), 1, la 14).

[47] Aceasta este soluţia care pare a fi fost aleasă pentru cartă, a se vedea: secţiunea 2 infra.

[48] T. Tridimas, „Judicial Federalism and the European Court of Justice", în J. Fedtke şi B.S. Markesinis (ed.), *Patterns of Federalism and Regionalism: Lessons for the UK* (Hart, 2006), 149, la 150 – unde se referă la contribuţia procesului jurisdicţional la „apariţia unui demos european".

[49] Curtea Europeană de Justiţie a urmat această tradiţie şi a recunoscut existenţa unor drepturi absolute în cauza C-112/00, *Schmidberger* (supra n. 45), pct. 80: „dreptul oricărei persoane la viaţă sau interzicerea torturii, precum şi a pedepselor sau tratamentelor inumane sau degradante, care nu admit nicio restricţie".

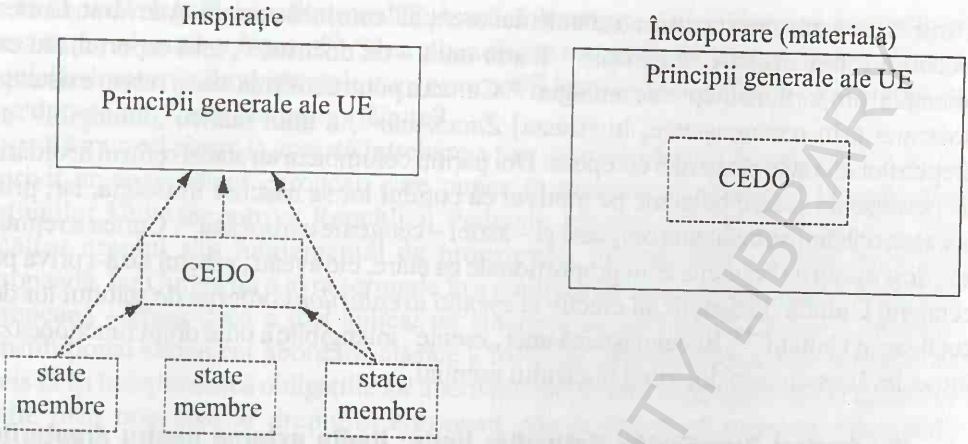

Figura 24. Teoria inspirației versus teoria încorporării

fundamentale drepturi fundamentale, drepturile omului sunt totuși drepturi *relative* și pot fi restrânse în conformitate cu interesul public. Proprietatea privată poate fi astfel impozitată, iar libertatea individuală poate fi restrânsă – *în cazul în care* astfel de acțiuni sunt justificate de binele comun.

Societățile liberale ar înceta totuși să mai fie liberale dacă ar permite limitări nelimitate ale drepturilor omului în urmărirea interesului public. Multe ordini juridice recunosc, în consecință, limitări privind restrângerile pentru interesul public. Aceste „limitări la limitări" în privința drepturilor fundamentale pot avea caracter relativ sau absolut. Potrivit principiului proporționalității, orice restrângere a unui drept fundamental trebuie să fie „proporțională" în raport cu interesul public urmărit[50]. Principiul proporționalității este, așadar, un principiu *relativ*. El analizează comparativ interesele: cu cât este mai important interesul public protejat, cu atât sunt mai importante restricțiile permise asupra dreptului. Iar în vederea limitării acestei logici relativiste, intră în joc un al doilea principiu. Potrivit doctrinei „nucleului esențial"[51], orice restrângere a drepturilor omului – chiar cele proporționale – nu trebuie niciodată să aducă atingere „substanței însăși" a unui drept fundamental. Prin identificarea unui nucleu „intangibil" în cadrul unui drept, se stabilește o limită *absolută* a tuturor puterilor publice.

Ordinea juridică europeană a recunoscut limite ale drepturilor omului? Chiar de la începuturi, Curtea a clarificat că drepturile omului sunt „departe de a părea prerogative absolute"[52] și că ele pot face astfel obiectul unor „limitări prevăzute în funcție de interesul public"[53]. Curtea a recunoscut în mod egal „limitări la limitări". Or, în timp ce principiul proporționalității este aproape omniprezent în jurisprudența

[50] Cauza 44/79, *Hauer* (supra n. 38), pct. 23. Cu privire la principiul proporționalității în ordinea juridică unională, a se vedea: capitolul 8 – secțiunea 1 lit. (b) pct. (ii) supra.

[51] Pentru ordinea constituțională germană, a se vedea: art. 19 alin. (2) din Constituția germană: „Esența unui drept fundamental nu trebuie încălcată niciodată".

[52] Cauza 4/73, *Nold/Comisia* (supra n. 24), pct. 14.

[53] *Ibidem*.

BCU "CAROL I" UNIVERSITY LIBRARY

Curţii[54], existenţa unei doctrine a „nucleului esenţial" este încă neclară. Adevărat, Curtea a utilizat formulări care se apropie – foarte mult – de doctrină[55], însă raportul său cu principiul proporţionalităţii este ambiguu[56]. Curtea a putut confirma totuşi recent existenţa doctrinei prin recunoaşterea, în [cauza] *Zambrano*[57], a unui nucleu „intangibil" al drepturilor aferente cetăţeniei europene. Doi părinţi columbieni au atacat refuzul acordării de permise de şedere belgiene pe motivul că copilul lor se născuse în Belgia, iar, prin aceasta, dobândise cetăţenie belgiană şi – astfel – cetăţenie europeană[58]. Curtea a reţinut că, deşi măsurile belgiene erau proporţionale ca atare, ele aveau „efectul de a-i priva pe cetăţenii Uniunii de beneficiul efectiv al *esenţei drepturilor* conferite de statutul lor de cetăţean al Uniunii"[59]. Recunoaşterea unei „esenţe" intangibile a unui drept funcţionează într-adevăr asemenea doctrinei nucleului esenţial.

(b) Dreptul Organizaţiei Naţiunilor Unite: limite externe pentru drepturile europene ale omului?

Ordinea juridică europeană este o ordine constituţională întemeiată pe ordinea de drept[60]. Aceasta implică faptul că un particular, care este interesat în mod legitim[61], trebuie să aibă posibilitatea să atace legalitatea unui act european în temeiul faptului că drepturile omului de care beneficiază au fost încălcate. Ar trebui să existe excepţii

[54] Cu privire la principiul proporţionalităţii, a se vedea: T. Tridimas, *The General Principles of EU Law* (Oxford University Press, 2007), capitolele 3-5.

[55] Instanţele europene par a admite în mod implicit doctrina; a se vedea: cauza 4/73, *Nold* (supra n. 24), pct. 14: „În cadrul ordinii juridice [unionale] este, de asemenea, legitim ca aceste drepturi să fie supuse, în cazul în care este necesar, anumitor limitări justificate de obiectivele de interes general urmărite de [Uniune], cu condiţia să nu se aducă atingere substanţei acestor drepturi"; precum şi: cauza 5/88, *Wachauf /Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR [1989], p. 2609, pct. 18: „[...] pot fi impuse restricţii exercitării acestor drepturi, în special în cadrul unei organizări comune a pieţei, cu condiţia ca aceste restricţii să corespundă în mod efectiv unor obiective de interes general urmărite de [Uniune] şi să nu constituie, în privinţa obiectivului urmărit, o intervenţie disproporţionată şi intolerabilă, care să poată aducă atingere substanţei însăşi a acestor drepturi".

[56] Această concluzie este realizată de P. Craig, *The Lisbon Treaty: Law, Politics, and Treaty Reform* (Oxford University Press, 2010), 224, care susţine că deseori Curtea fuzionează doctrina proporţionalităţii şi doctrina „nucleului esenţial".

[57] Cauza C-34/09, *Zambrano/Office national de l'emploi*, nepublicată încă. Există fără îndoială multe întrebări pe care le ridică această cauză – excesiv de – redusă (a se vedea: „Editorial: Seven Questions for Seven Paragraphs", EL Rev, 2011, 161). Pentru o primă analiză a acestei cauze, a se vedea: K. Hailbronner şi D. Thym, „Case Comment", CML Rev, vol. 48, 2011, 1253.

[58] Potrivit art. 20 alin. (1) TFUE: „Se instituie cetăţenia Uniunii. Este cetăţean al Uniunii orice persoană care are cetăţenia unui stat membru. Cetăţenia Uniunii nu înlocuieşte cetăţenia naţională, ci se adaugă acesteia".

[59] Cauza C-34/09, *Zambrano* (supra n. 57), pct. 42 (s.a.); a se vedea şi pct. 44: „În asemenea condiţii, respectivii cetăţeni ai Uniunii vor fi, în fapt, în imposibilitatea de a exercita esenţa drepturilor conferite de statutul lor de cetăţean al Uniunii".

[60] Cauza 294/83, *Parti Écologiste „Les Verts"/Parlamentul European*, ECR [1986], p. 1339.

[61] Cu privire la calitatea procesuală activă a particularilor în ordinea juridică a Uniunii, a se vedea: capitolul 8 – secţiunea 1 lit. (c). Unii s-au pronunţat în favoarea creării unei „proceduri privind o plângere individuală referitoare la drepturile omului", alături de procedura clasică a controlului jurisdicţional; a se vedea: B. de Witte, „The Past and Future Role of the European Court of Justice in the Protection of Human Rights", în P. Alston (ed.), *The EU and Human Rights* (Oxford University Press, 1999), 859, la 893 şi urm.

de la această regulă constituțională? Această întrebare este dezbătută polemic în constituționalismul comparat[62]. Și ea a beneficiat recent de mare atenție într-o formă specială: drepturile fundamentale *europene* vor fi limitate prin obligații *internaționale* care decurg din Carta Națiunilor Unite?

Răspunsul clasic la această întrebare a fost oferit în [cauza] *Bosphorus*[63]. Cauza a privit un regulament european care punea în executare embargoul Organizației Națiunilor Unite împotriva Republicii Federale Iugoslavia[64]. Protestând că a fost încălcat dreptul său fundamental de proprietate, reclamantul a atacat legislația europeană. Iar Curtea nu a avut scrupule în a controla pe cale judecătorească legislația europeană – chiar dacă a fost aplicat un standard de control mai redus[65]. Mesajul constituțional subiacent abordării clasice a fost clar: atunci când statele membre au decis să își îndeplinească obligațiile lor internaționale în temeiul Organizației Națiunilor Unite *prin intermediul* dreptului european, ele ar trebui să respecte principiile constituționale ale ordinii juridice a Uniunii și, în special, drepturile europene ale omului.

Această abordare clasică a fost contestată de Tribunal în [cauza] *Kadi*[66]. Reclamantul erau un presupus terorist taliban, ale cărui active financiare fuseseră înghețate drept consecință a legislației europene care reproducea rezoluții ale Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite[67]. Kadi a pretins că fuseseră încălcate drepturile sale fundamentale la un proces echitabil și de proprietate. Organele Uniunii au intervenit în procedură și au susținut – spre surprinderea multora – că „[...] Carta Națiunilor Unite prevalează asupra oricăror altor obligații, de drept internațional,

---

[62] Pentru discutarea ideii unei „constituții de urgență" dintr-o perspectivă constituțională comparativă, a se vedea: C.L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies* (Harcourt, Brace & World, 1963).

[63] Cauza C-84/95, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS/Minister for Transport, Energy and Communications și alții*, ECR [1996], p. I-3953.

[64] Regulamentul (CEE) nr. 990/93 al Consiliului din 26 aprilie 1993 privind schimburile între Comunitatea Economică Europeană și Republica Federală a Iugoslaviei (Serbia și Muntenegru) (JO L 102, 1993, p. 14) a fost întemeiat pe Rezoluția 820 (1993) a Consiliului de Securitate al ONU.

[65] Pentru o critică a standardului de control, a se vedea I. Canor, „„Can Two Walk Together, Except They Be Agreed?" The Relationship between International Law and European Law: the Incorporation of United Nations Sanctions against Yugoslavia into European Community Law Through the Perspective of the European Court of Justice", CML Rev, vol. 35, 1998, 137-187, la 162: „Din decizia Curții se poate înțelege totuși că ea a fost atât de „impresionată" de importanța obiectivelor regulamentului, astfel încât era pregătită să justifice orice consecințe negative. [...] Această atitudine implică faptul că nu a fost realizată nicio analiză serioasă a intereselor concurente de Tribunal și că ea a exprimat o indiferență aproape totală asupra modului în care organele [Uniunii] și-au exercitat puterea lor discreționară în sfera politică – a afacerilor externe – cu ocazia executării rezoluției. Nu ar trebui să fie cazul ca, prin invocarea unor necesități aferente afacerilor externe, Consiliul și Comisia să primească mână liberă pentru a încălca drepturi individuale".

[66] Cauza T-315/01, *Kadi/Consiliul și Comisia*, ECR [2005], p. II-3649.

[67] Acțiunea judecătorească a avut ca obiect în principal Regulamentul (CE) nr. 881/2002 de instituire a unor măsuri restrictive specifice împotriva anumitor persoane și entități care au legătură cu Osama ben Laden, cu rețeaua Al-Qaida și cu talibanii și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 467/2001 (JO L 139, p. 9) [Ediție specială, 18/vol. 1, p. 189; n.t.]. Regulamentul urmărea să pună în aplicare Rezoluția 1390 (2002) a Consiliului de Securitate care stabilește măsurile care trebuie impuse în privința lui Osama ben Laden, a membrilor organizației Al-Qaida și a talibanilor, precum și a altor persoane, grupuri, întreprinderi și entități asociate.

[european] sau intern", cu consecinţa că drepturile europene ale omului ar trebui să nu îşi producă efectele[68]. Spre surprinderea chiar mai mare – dacă nu şocul – specialiştilor în dreptul constituţional european[69], Tribunalul a admis acest argument. Cum a ajuns Curtea la această concluzie? Ea a recurs la o versiune a „doctrinei succesiunii"[70], potrivit căreia Uniunea poate fi ţinută prin obligaţiile internaţionale ale statelor sale membre[71]. Deşi această concluzie a fost în sine foarte disputată[72], partea periculoasă a hotărârii a privit consecinţele acelei concluzii. Tribunalul a recunoscut „limite structurale, impuse prin dreptul internaţional general" asupra competenţelor Curţii Europene de control jurisdicţional[73]. Cu cuvintele instanţei:

„Orice control al legalităţii interne a regulamentului atacat, ţinând cont în special de dispoziţiile sau principiile generale ale dreptului [european] referitoare la protecţia drepturilor fundamentale, implică astfel ca Tribunalul să examineze, în mod incident, legalitatea respectivelor rezoluţii [ale Organizaţiei Naţiunilor Unite]. În acea situaţie ipotetică, în fapt, sursa nelegalităţii invocate de reclamant ar trebui să fie căutată nu în adoptarea regulamentului atacat, ci în rezoluţiile Consiliului de Securitate care a impus sancţiunile [...]. În particular, dacă Tribunalul ar trebui să anuleze regulamentul atacat, conform concluziilor reclamantului, deşi acel regulament pare a fi impus prin dreptul internaţional, pe motiv că actul încalcă drepturile fundamentale ale reclamantului care sunt protejate prin ordinea juridică [a Uniunii], o atare anulare ar implica, în mod indirect, ca rezoluţiile în cauză ale Consiliului de Securitate să încalce chiar ele acele drepturi fundamentale"[74].

Tribunalul şi-a declinat astfel competenţa de a controla direct legislaţia europeană, întrucât *el ar impune un control incidental al rezoluţiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite*. Justificarea pentru această renunţare era că dreptul Organizaţiei Naţiunilor Unite era obligatoriu asupra tuturor instituţiilor Uniunii, inclusiv asupra instanţelor europene.

Dintr-o perspectivă constituţională, această argumentaţie a fost prizonieră unui număr de erori grave[75]. În hotărârea sa în recurs[76], Curtea de Justiţie a remediat însă

---

[68] Cauza T-315/01, *Kadi* (supra n. 66), pct. 156 şi 177.

[69] P. Eeckhout, *Does Europe's Constitution Stop at the Water's Edge: Law and Policy in the EU's External Relations* (Europa Law Publishing, 2005); precum şi: R. Schütze, „On „Middle Ground": The European Community and Public International Law", EUI Working Paper 2007/13.

[70] Cauza T-315/01, *Kadi* (supra n. 66), pct. 193 şi urm.

[71] Asupra doctrinei, a se vedea: capitolul 6 – secţiunea 3 lit. (d) supra.

[72] R. Schütze, „The „Succession Doctrine" and the European Union", în A. Arnull şi alţii. (ed.), *A Constitutional Order of States: Essays in Honour of Alan Dashwood* (Hart, 2011), 459.

[73] Cauza T-315/01, *Kadi* (supra n. 66), pct. 212.

[74] *Ibidem*, pct. 215-216 (referinţe omise).

[75] În primul rând, chiar dacă se presupune că Uniunea a succedat statelor membre şi este astfel ţinută prin dreptul Organizaţiei Naţiunilor Unite, statutul ierarhic al acordurilor internaţionale este inferior tratatelor europene. Drepturile europene ale omului ar fi, aşadar, cele care limitează acordurile internaţionale, iar nu invers. Poziţia Curţii s-a întemeiat în egală măsură pe o a doua eroare: Tribunalul a considerat că Carta Organizaţiei Naţiunilor Unite prevalează asupra oricărei obligaţii internaţionale şi interne (*ibidem*, pct. 181). Însă aceasta este pur şi simplu eronat în privinţa părţii „dreptului intern". Organizaţia Naţiunilor Unite nu a pretins niciodată „supremaţie" în interiorul ordinilor juridice interne, iar ulterior constituţionalizării ordinii juridice europene, cea din urmă constituie în prezent o atare ordine juridică „internă" în raport cu dreptul internaţional.

[76] Cauza C-402/05P, *Kadi şi Al Barakaat International Foundation/Consiliul şi Comisia*, Rep. 2008, p. I-6351.

aceste erori constituționale și s-a întors în siguranță la abordarea tradițională „*Bosphorus*". Curtea a reținut: „[...] obligațiile impuse printr-un acord internațional nu pot avea ca efect să aducă atingere principiilor constituționale ale [tratatelor europene], printre care figurează principiul potrivit căruia toate actele [Uniunii] trebuie să respecte drepturile fundamentale, această respectare reprezentând o condiție a legalității lor pe care Curtea are sarcina de a o controla în cadrul sistemului complet de căi de atac stabilit prin acest tratat[e]"[77]. Deși Carta Națiunilor Unite are „importanță specială" în cadrul ordinii juridice europene[78], nu ar fi diferită – în această privință – de alte acorduri internaționale[79]. Asemenea acordurilor internaționale „ordinare", Carta Națiunilor Unite – dacă ar fi obligatorie din punct de vedere material – ar putea avea prioritate asupra legislației europene, însă „această prioritate în planul dreptului [european] nu s-ar extinde la dreptul primar și, în special, la principiile generale din care fac parte drepturile fundamentale"[80]. Drepturile europene ale omului nu ar găsi astfel o limită structurală externă în obligațiile internaționale care rezultă din Națiunile Unite[81]. Uniunea s-a întemeiat în mod ferm pe supremația dreptului, iar aceasta însemna că întreaga legislație europeană – indiferent de originea sa „internă" sau „internațională" – ar fi limitată prin respectarea drepturilor fundamentale ale omului[82].

2. Catalogul „scris" de drepturi: Carta drepturilor fundamentale

Dorința unui catalog *scris* de drepturi pentru Uniunea Europeană a fost exprimată pentru întâia oară în argumente care susțineau aderarea la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale[83]. Or, la sfârșitul secolului al XX-lea a devenit proeminentă o strategie alternativă: propriul catalog de drept al Uniunii. Inițiativa pentru o „Cartă a drepturilor fundamentale" provine de la Consiliul European, care a transferat mandatul de elaborare unei „Convenții europene"[84]. Ideea subiacentă unei codificări interne a fost consolidarea protecției drepturilor

[77] *Ibidem*, pct. 285.

[78] *Ibidem*, pct. 294.

[79] *Ibidem*, pct. 300: „[...] imunitate[a] jurisdicțională a unui act [unional], precum regulamentul în litigiu, în calitate de corolar al principiului priorității pe planul dreptului internațional a obligațiilor rezultând din Carta Națiunilor Unite, în special a celor referitoare la punerea în aplicare a unor rezoluții ale Consiliului de Securitate adoptate în temeiul capitolului VII din această cartă, nu are, pe de altă parte, niciun fundament în [tratatele europene]".

[80] *Ibidem*, pct. 308.

[81] *Ibidem*, pct. 327.

[82] Curtea a identificat în fapt o încălcare a dreptului la apărare, în special a dreptului de a fi ascultat (*ibidem*, pct. 353), precum și o încălcare nejustificată a dreptului de proprietate (*ibidem*, pct. 370).

[83] Comisia, „Memorandum privind aderarea Comunităților Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale", Bulletin of the European Communities – Supplement 2/79, 1979, în special 11 și urm.

[84] Cu privire la procesul de redactare, a se vedea: G. de Búrca, „The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights", EL Rev, vol. 26, 2001, 126.

fundamentale în Europa, „făcându-le mai vizibile prin cartă”[85]. Carta a fost proclamată în 2000, însă atunci *nu* avea forță juridică obligatorie. Statutul său era asemănător Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale: ea oferea o *inspirație* neoficială, însă nu impunea o obligație oficială în contul instituțiilor europene[86]. Acest statut ambiguu a fost perceput imediat ca problemă constituțională[87]. A fost nevoie de aproape un deceniu până la recunoașterea cartei, prin Tratatul de la Lisabona, a avea „aceeași valoare juridică cu cea a tratatelor”.

Această a doua secțiune examinează structura și conținutul cartei, înainte de a investiga raportul său cu tratatele europene (și cu Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale). Raportul constituie o problemă, de vreme ce art. 6 alin. (1) TUE „anexează” carta – amendată[88] – tratatelor europene. Nu diferit față de „Bill of Rights” [Declarația drepturilor] americană[89], carta este situată astfel în exteriorul structurii constituționale generale a Uniunii.

(a) Carta: structură şi conţinut

Carta „reafirmă” drepturile care rezultă „în special” din tradițiile constituționale comune statelor membre, din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale și din principiile generale ale dreptului european[90]. Această formulare sugerează două lucruri. În primul rând, carta urmărește codificarea drepturilor fundamentale existente și nu urmărește astfel să creeze unele „noi”[91]. Iar, în al doilea rând, ea codifică drepturi europene din *varii* surse – și astfel nu doar principiile generale regăsite în tratatele europene[92]. Pentru a ajuta la identificarea

[85] Carta, considerentul (4) din preambul. Pentru o critică a ideii de codificare, a se vedea: J. Weiler, „Does the European Union Truly Need a Charter of Rights”, ELJ, vol. 6, 2000, 95, la 96: „Prin redactarea unei liste, vom arunca peste bord una dintre trăsăturile originale ale actualei arhitecturi constituționale în domeniul drepturilor omului – capacitatea de a utiliza ordinea juridică a fiecăruia dintre statele membre drept laborator organic și viu al protecției drepturilor omului, care, în schimb, de la caz la caz, poate fi adaptat și adoptat la nevoile Uniunii de Curtea Europeană, în dialog cu omoloagele sale naționale”. Nu oricine poate dori să trăiască totuși într-un laborator, iar critica neglijează faptul că, în temeiul art. 52 alin. (2) din cartă, principiile generale continuă să permită creșterea organică a drepturilor nescrise ale omului în temeiul tratatelor europene.

[86] A se vedea: cauza C-540/03, *Parlamentul/Consiliul*, ECR [2006], p. I-5769, pct. 38: „Carta nu este un instrument obligatoriu din punct de vedere juridic”.

[87] Carta a fost proclamată la Consiliul European de la Nisa, iar statutul său a fost unul dintre aspectele din „Declarația privind viitorul Europei” de la Nisa din 2000.

[88] „Convenția” care a elaborat „Tratatul constituțional” a amendat carta. Versiunea amendată a fost publicată întâia oară în JO C 303, 2007, p. 1, iar în prezent poate fi găsită în JO C 83, 2010, p. 389.

[89] „Bill of Rights” americană este denumirea dată primelor zece amendamente la Constituția SUA din 1787.

[90] Carta, considerentul (5) din preambul.

[91] A se vedea Protocolul (nr. 30) privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit, considerentul (6) din preambul: „[...] carta reafirmă drepturile, libertățile și principiile recunoscute în cadrul Uniunii și sporește vizibilitatea acestora, fără a crea, cu toate acestea, noi drepturi sau principii”.

[92] Aceasta ar putea explica de ce carta conține drepturi fundamentale care par a fi în afara contextului atunci când vine vorba despre competențele Uniunii Europene.

Tabelul 13. Structura Cartei drepturilor fundamentale

Preambul	
Titlul I – Demnitatea	Titlul IV – Solidaritatea
Titlul II Libertățile	Titlul V Drepturile cetățenilor
Titlul III – Egalitatea	Titlul VI Justiția
Titlul VII Dispoziții generale Art. 51 – Domeniul de aplicare Art. 52 Întinderea și interpretarea drepturilor și principiilor Art. 53 Nivelul de protecție Art. 54 - Interzicerea abuzului de drept	
Protocolul nr. 30 privind Polonia și Regatul Unit	
Explicații	

izvoarelor aferente fiecărui articol din cartă, statele membre au hotărât să acorde cartei propriul comentariu: „explicațiile"[93]. Aceste „explicații" nu sunt, în sens strict, obligatorii din punct de vedere juridic, însă ele trebuie luate în considerare „în mod corespunzător" la interpretarea cartei[94].

Structura cartei este arătată în tabelul 13. Carta împarte drepturile fundamentale ale Uniunii în șase categorii. Drepturile liberale clasice sunt incluse în titlurile I-III, precum și în titlul VI. Controversatul titlu IV codifică drepturile lucrătorilor; or, aici se dispune și în privința protecției familiei și a dreptului la sănătate[95]. Titlul V tratează „drepturile cetățenilor", și anume: drepturi pe care un regim politic le dispune în mod exclusiv pentru membrii săi[96]. Acestea includ dreptul de a alege și de a fi ales în cadrul alegerilor[97]. Principiile generale privind interpretarea și aplicarea cartei sunt în sfârșit precizate în titlul VII. Aceste dispoziții generale stabilesc patru principii fundamentale. În primul rând, carta este adresată Uniunii și se aplică doar în mod

[93] Art. 6 alin. (1) TUE – a doua frază. Aceste așa-numite „explicații" sunt publicate în JO C 303, 2007, p. 17.

[94] Art. 6 alin. (1) TUE și art. 52 alin. (7) din cartă: „Instanțele judecătorești ale Uniunii și ale statelor membre țin seama de explicațiile redactate în vederea orientării interpretării prezentei carte".

[95] A se vedea: art. 33, respectiv art. 35 din cartă.

[96] Nu toate drepturile din acest titlu par a fi drepturi ale cetățenilor. De exemplu, art. 41 din cartă, care protejează „dreptul la bună administrare", dispune (s.a.): „*Orice persoană* are dreptul de a beneficia, în ce privește problemele sale, de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii".

[97] Art. 39 din cartă.

excepţional statelor membre[98]. În al doilea rând, nu toate dispoziţiile din cartă sunt „drepturi", adică: beneficii direct aplicabile particularilor. În al treilea rând, drepturile din cadrul cartei pot fi restrânse, în anumite limite, prin legislaţia Uniunii[99]. În al patrulea rând, carta încearcă să stabilească relaţii armonioase cu tratatele europene şi cu Convenţia europeană, precum şi cu tradiţiile constituţionale comune statelor membre[100].

În contextul acestei secţiuni, principiile al doilea, al treilea şi al patrulea justifică o atenţie specială[101].

(i) Drepturi (dure) şi principii (flexibile)

Este important să se menţioneze distincţia făcută de cartă între drepturi (dure) şi principii (flexibile)[102]. Drepturile dure sunt drepturile ca vor avea efect direct şi care, ca atare, pot fi invocate în faţa unei instanţe. Nu toate dispoziţiile din cadrul cartei sunt drepturi în acest sens strict. În titlul VII, cartea recunoaşte într-adevăr şi existenţa unor „principii"[103].

Ce sunt aceste principii din cartă şi care este efectul lor? Explicaţiile oferă o serie de ilustrări, în special: art. 37 din cartă, care abordează „protecţia mediului". Dispoziţia are următoarea formulare: „Politicile Uniunii trebuie să prevadă un nivel ridicat de protecţie a mediului şi de îmbunătăţire a calităţii acestuia, care să fie *integrat în acestea* şi asigurat în conformitate cu principiul dezvoltării durabile"[104]. Această formulare contrastează frapant cu cea a unei dispoziţii referitoare la un drept clasic[105]. Ea constituie mai puţin o *limită* a acţiunii publice, cât un *obiectiv* pentru acţiunea publică. Principiile se apropie într-adevăr de obiective de îndrumare, care totuşi „nu dau naştere unor drepturi imediate pentru acţiuni pozitive din partea instituţiilor Uniunii"[106]. Ele nu sunt drepturi subiective, ci îndrumări obiective care trebuie respectate[107]. Astfel: pentru „[d]ispoziţiile prezentei carte care conţin principii pot fi puse în aplicare prin acte legislative şi de punere în aplicare adoptate de instituţii[...] [i]nvocarea lor în faţa instanţei judecătoreşti se admite numai în scopul interpretării şi controlului legalităţii unor astfel de acte"[108]. Diferenţa dintre drepturi şi principii este

---

[98] Art. 51 din cartă.

[99] Art. 52 alin. (1) din cartă.

[100] Art. 52 alin. (2)-(4), precum şi alin. (6) din cartă. A se vedea şi: art. 53 privind „ nivelul de protecţie", care va fi discutat în secţiunea 4 lit. (b) pct. (i) infra.

[101] Primul principiu va fi discutat şi în secţiunea 4 lit. (b) infra.

[102] Distincţia pare a contraveni jurisprudenţei Curţii în privinţa *drepturilor* fundamentale în calitate de *principii* generale, în contextul tratatelor europene. Cu toate acestea, cea mai bună modalitate de înţelegere a distincţiei dintre „drepturi" şi „principii" nu este calificarea lor în sensul excluderii reciproce; a se vedea: Dauses, „Protection of Fundamental Rights" (supra n. 9), 406 şi urm.

[103] Art. 51 alin. (1) şi art. 52 alin. (5) din cartă.

[104] s.a.

[105] A se vedea art. 2 din cartă: „Orice persoană are dreptul la viaţă".

[106] „Explicaţii" (supra n. 93), 35.

[107] Art. 51 alin. (1) din cartă: „respectă drepturile şi principiile" [în limba engleză: „respect the rights, observe the principles"; în limba franceză: „respectent les droits, observent les principes"; n.t.].

[108] Art. 52 alin. (2) din cartă.

astfel între o acțiune judecătorească dură și una flexibilă. Un particular nu va avea un drept (individual) la un nivel ridicat de protecție a mediului, ci poate susține că Uniunea a încălcat principiul (guvernamental) atunci când a adoptat un standard prea redus. Iar, în conformitate cu misiunea clasică a principiilor de drept[109], instanțele trebuie în general să se „inspire" din principiile Uniunii atunci când interpretează dreptul european.

Cum se poate distinge însă între „drepturi" și „principii"? Din nefericire, carta nu oferă un catalog al principiilor. Principiile sale nu sunt nici grupate în mod compact într-o secțiune în cadrul fiecărui titlu material. Și chiar formularea unui anumit articol nu va indica în mod concludent dacă el conține un drept sau un principiu. Cel mai confuz este faptul însă că, chiar un singur articol „poate conține elemente care aparțin atât unui drept, cât și unui principiu"[110]. Cum este posibilă aceasta? Cel mai bun mod de a înțelege aceasta este de a considera drepturile și principiile nu ca noțiuni care se exclud în mod reciproc, ci în calitate de construcții juridice distincte, însă care se suprapun[111]. „Drepturile" sunt cristalizări circumstanțiale ale principiilor și derivă așadar din principii. O ilustrare pertinentă poate fi oferită de art. 33 din cartă privind statutul familiei și relația sa cu viața profesională, astfel reprezentată prin figura 25.

Viața de familie și viața profesională

1. Familia se bucură de protecție juridică, economică și socială.

2. Pentru a putea concilia viața de familie viața profesională, orice persoană are dre de a fi protejată împotriva oricărei concec din motive de maternitate, precum și drep la un concediu de maternitate plătit și la u concediu parental acordat în urma nașteri adopției unui copil.

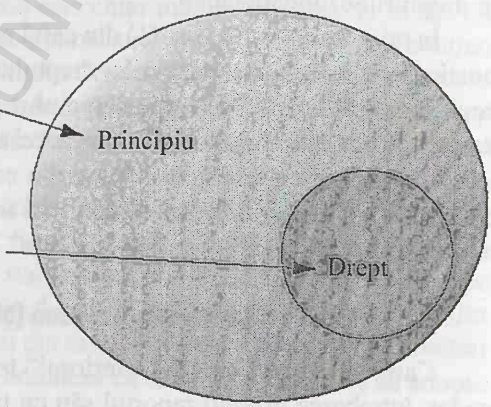

Figura 25 Principii și drepturi în cadrul cartei

(ii) Limitări şi „limitări la limitări"

Orice ordine juridică care protejează drepturile fundamentale recunoaște că unele drepturi pot fi restrânse pentru garantarea interesului general. Pentru cataloagele scrise de drepturi, aceste limitări sunt recunoscute deseori în mod precis pentru fiecare drept

[109] A se vedea R. Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Duckworth, 1996).

[110] „Explicații" (supra n. 93), 35.

[111] A se vedea, în acest sens: R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights* (Oxford University Press, 2002), 47 – care, pentru a descrie raportul dintre „drepturi" și „principii", utilizează noțiunea lui Wittgenstein de „asemănare de familie".

FCU „ASIMCE" AL UNIVERSITĂȚII

constituțional. Deși carta urmează această tehnică pentru anumite articole[112], ea conține și o dispoziție care stabilește regulile generale pentru limitări asupra tuturor drepturilor fundamentale. Aceste reguli generale sunt stabilite la art. 52 din cartă. Prevederea dispune: „Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie *prevăzută de lege* și să *respecte substanța acestor drepturi și libertăți*. Prin respectarea principiului *proporționalității*, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți"[113].

Dispoziția presupune că fiecare drept din cadrul cartei poate fi restrâns – prezumție care poate fi incorectă[114]. În orice caz, orice limitare legitimă trebuie prevăzută „de lege". Această (nouă) cerință pare a interzice intervenții executive autonome în drepturile fundamentale. Problema este totuși aceasta: o restrângere a drepturilor fundamentale ale cuiva impune legitimitate (democratică) aferentă legislației *formale*, și anume: o lege europeană adoptată în temeiul unei „proceduri legislative"?[115] Acest punct de vedere ar înclina balanța în mod semnificativ între drepturile fundamentale și urmărirea binelui comun al Uniunii. Curtea poate prefera astfel o noțiune materială a „legii", pentru a extinde domeniul restrângerilor legitime ale drepturilor fundamentale.

În orice caz, art. 52 alin. (1) din cartă menționează în mod explicit două limitări constituționale asupra restrângerilor dreptului. O limitare este relativă, pe când cealaltă are caracter absolut. Potrivit principiului proporționalității, fiecare restrângere a drepturilor fundamentale trebuie să fie necesară în lumina interesului general al Uniunii sau a drepturilor celorlalți. Iar dispoziția confirmă în prezent – se pare – existența independentă a unei limite absolute, prin insistența în sensul că fiecare restrângere trebuie întotdeauna „să respecte substanța" dreptului în cauză.

(b) Relațiile cu tratatele europene (și cu Convenția europeană)

Carta nu se situează în „interiorul" tratatelor, ci în „exteriorul" lor. Se ridică, așadar, întrebarea privind raportul său cu tratatele europene. Potrivit art. 6 alin. (1) TUE, carta are aceeași valoare juridică cu tratatele, iar raportul dintre ele este guvernat de titlul VII din cartă. În cadrul acestui titlu, art. 52 alin. (2) reglementează în mod

[112] A se vedea art. 17 (dreptul de proprietate) din cartă, care la alin. (1) dispune: „Nimeni nu poate fi lipsit de bunurile sale decât pentru o cauză de utilitate publică, în cazurile și condițiile prevăzute de lege și în schimbul unei despăgubiri juste acordate în timp util pentru pierderea pe care a suferit-o. Folosința bunurilor poate fi reglementată prin lege în limitele impuse de interesul general".

[113] Art. 52 alin. (1) din cartă (s.a.).

[114] Art. 1 din cartă dispune în mod explicit: „Demnitatea umană este inviolabilă".

[115] În favoarea acestei păreri, a se vedea: D. Triantafyllou, „The European Charter of Fundamental Rights and the „Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by Reference", CML Rev, vol. 39, 2002, 53-64, la 61: „În consecință, referirile la „lege" făcute în cartă ar trebui să impună în sens ideal o participare prin co-decizie a Parlamentului European[.]" Excepția pe care o admite autorul privește „drepturile privind solidaritatea" în cadrul cartei.

specific raportul dintre cartă și tratate. El precizează: „Drepturile recunoscute prin prezenta cartă care fac obiectul unor dispoziții prevăzute de tratate se exercită în condițiile și cu respectarea limitelor stabilite de acestea".

Carta adoptă aici dictonul latin „*lex specialis derogat lex generalis*": norma specială derogă de la norma mai generală. Atunci când carta codifică un drept fundamental acordat prin tratate, cele din urmă vor avea prioritate. Această soluție teoretică elegantă suferă însă drept consecință a unei serii de incertitudini practice. Cum ar trebui să identificăm drepturile pe care carta le „recunoaște" ca drepturi fundamentale (nescrise) în cadrul tratatelor europene? „Explicațiile" nu sunt de mare ajutor. O întrebare de soluționat în viitoarea jurisprudență va fi aceasta: a recunoscut carta drepturi din tradiții constituționale ale statelor membre *în afara* celor recunoscute ca principii generale în cadrul tratatelor europene?[116] Dacă aceasta era situația, acele drepturi din cartă care decurg în mod direct din tradițiile constituționale comune ale statelor membre (și fără un principiu general echivalent în tratate) nu ar fi supuse condițiilor și limitelor definite prin tratate. Și chiar în situația în care un drept din cartă corespunde unui principiu general din tratate, cel din urmă ar trebui să aibă o întindere mai redusă decât dreptul corespondent din cartă. În astfel de situații, se ridică astfel întrebarea dacă întregul drept din cartă este supus limitărilor stabilite prin tratate pentru principiul general[117].

Relația cartei cu Convenția europeană este chiar mai deconcertantă. În art. 52 alin. (3), carta oferă aparent o soluție simplă: „În măsura în care prezenta cartă conține drepturi ce corespund unor drepturi garantate prin Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, înțelesul și întinderea lor sunt aceleași ca și cele prevăzute de convenția menționată. Această dispoziție nu împiedică dreptul Uniunii să confere o protecție mai largă".

Dispoziția pare a încorpora *material* în cartă Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. La suprafață, prima frază a dispoziției extinde astfel regula *lex specialis* stabilită în alineatul anterior pentru tratatele europene. Pare astfel că pentru acele drepturi din cartă care corespund drepturilor din convenție se aplică condițiile și limitele celei din urmă[118]. Logica priorității convenției este contrazisă însă de a doua frază. Dacă admitem ca drepturile din cartă să adopte

---

[116] Art. 52 alin. (4) din cartă dispune: „În măsura în care prezenta cartă recunoaște drepturi fundamentale, așa cum rezultă acestea din tradițiile constituționale comune statelor membre, aceste drepturi sunt interpretate în conformitate cu tradițiile menționate". „Explicațiile" (supra n. 93), 34, ne spun că art. 52 alin. (4) s-au întemeiat pe textul art. 6 alin. (3) TUE, care impune ca „mai curând decât să urmeze o abordare rigidă" de tipul „cel mai mic numitor comun", drepturile în cauză conținute în cartă trebuie interpretate într-un mod care să ofere un nivel ridicat de protecție, care este adaptat dreptului Uniunii și în armonie cu tradițiile constituționale comune".

[117] Acest argument excelent este realizat de Lenaerts și de Smijter, „A Bill of Rights" (supra n. 8), 282-284. Autorii compară întinderea dreptului corespunzător privind nediscriminarea din cartă (art. 21 din cartă) cu cel din tratate (art. 19 TFUE). Întinderea celui dintâi pare astfel mai mare decât întinderea celui din urmă. Se ridică așadar întrebarea dacă Curtea va supune întinderea „suplimentară" a art. 21 din cartă condițiilor stabilite în TFUE.

[118] „Explicațiile" (supra n. 93), 33, conțin o listă de drepturi care „în stadiul actual" trebuie considerate a corespunde drepturilor din CEDO. Pentru o cauză recentă privind prima frază din art. 52 alin. (3) din cartă, a se vedea: cauza C-279/09, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH*, Rep. 2010, p. I-13849.

un standard mai ridicat de protecţie decât cel stabilit prin Convenţia europeană[119], carta trebuie să fie cea care constituie *lex specialis* pentru Uniunea Europeană. Formularea art. 52 alin. (3) este aşadar – foarte – ambiguă. Cea mai bună modalitate de soluţionare a contradicţiei textuale este interpretarea dispoziţiei pur şi simplu în sensul că „nivelul protecţiei asigurate de cartă nu poate fi niciodată inferior celui garantat prin CEDO"[120]. Drepturile convenţiei vor oferi astfel un punct de comparaţie – un standard minimal – pentru drepturile cartei.

3. Catalogul „extern" de drepturi: Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale

Descoperirea unui catalog nescris de drepturi şi crearea unui catalog scris de drept pentru Uniune au reprezentat realizări „interne". Ele nu au „condus la exercitarea niciunei forme de control extern asupra instituţiilor Uniunii"[121]. Într-adevăr, până recent[122], Uniunea nu a fost parte la niciun tratat internaţional în materia drepturilor

[119] S-a susţinut că această contradicţie ar dispărea dacă „dreptul Uniunii" este înţeles a se referi la tratatele europene sau la legislaţia europeană – iar nu la cartă (T. Schmitz, „Die Grundrechtscharta als Teil der Verfassung der Europäischen Union", în *Europarecht*, 2004, 691, la 710). Există argumente solide, textuale, istorice şi teleologice, împotriva acestui punct de vedere. În primul rând, de ce art. 52 alin. (3) *din cartă* nu ar trebui să abordeze raportul dintre cartă şi CEDO? Sau, altfel spus, în cazul în care fraza a doua s-ar limita la standardul mai ridicat stabilit prin tratatele europene, de ce acest aspect nu a fost clarificat la art. 6 alin. (2) TUE sau la art. 6 alin. (3) TUE? În al doilea rând: din punct de vedere istoric, grupul de lucru al Convenţiei europene a susţinut în mod explicit un standard mai ridicat în cadrul cartei (a se vedea: Grupul de lucru II (Raport final), CONV 354/02, 2002, 7: „A doua frază a articolului 52 alineatul (3) din cartă are ca obiectiv să precizeze că acest articol nu împiedică o protecţie mai extinsă deşi atinsă sau care ar putea fi precizată ulterior prin i) legislaţia Uniunii şi ii) în anumite articole ale cartei care, deşi întemeiate pe CEDO, depăşesc CEDO întrucât acquis-ul juridic al Uniunii a ajuns deja la un grad mai ridicat de protecţie (cf. articolul 47 privind protecţia jurisdicţională efectivă sau articolul 50 privind dreptul de a nu fi condamnat de două ori pentru aceeaşi infracţiune). Drepturile garantate prin cartă reflectă, în acest mod, grade de protecţie mai ridicate, garantate prin dreptul existent al Uniunii". În al treilea rând, există argumente teleologice întemeiate pentru a admite un standard mai ridicat al cartei, a se vedea: D. Chalmers şi alţii, *European Union Law* (Cambridge University Press, 2010), 244: „CEDO cuprinde patruzeci şi şase de state. Ea este angajată într-o formă de integrare politică mai puţin intensă şi guvernează o gamă mai diversă de situaţii în comparaţie cu Uniunea Europeană. Nu este clar dacă hotărârile unei instanţe precum Curtea Europeană a Drepturilor Omului, care acţionează în acel context, ar trebui acceptate aproape necondiţionat".

[120] „Explicaţiile" (supra n. 93), 33. „Explicaţiile" disting ulterior între o listă de drepturi din cartă al căror „înţeles şi domeniu de aplicare sunt aceleaşi cu cele ale articolelor corespondente din CEDO" şi acele drepturi din cartă „al căror înţeles este aceleaşi cu cel al articolelor corespondente din CEDO, dar al căror domeniu de aplicare este mai extins" (*ibidem*, 33-34).

[121] I. De Jesús Butler şi O. de Schutter, „Binding the EU to International Human Rights Law", YEL, vol. 27, 2008, 277, la 278. Această declaraţie este corectă, deşi este limitată doar la controlul extern *direct*.

[122] Uniunea a aderat în prezent la Convenţia Naţiunilor Unite privind drepturile persoanelor cu handicap; a se vedea: JO L 23, 2010, p. 35. Potrivit art. 1 din convenţie: „Scopul prezentei convenţii este să promoveze, să protejeze şi să garanteze că toate persoanele cu handicap se bucură de toate drepturile omului şi libertăţile fundamentale, precum şi să promoveze respectul pentru demnitatea lor inerentă. Persoanele cu handicap sunt acelea care au incapacităţi fizice, mentale, intelectuale sau senzoriale pe termen lung, care, în interacţiune cu diferite bariere, pot împiedica participarea lor deplină şi efectivă la viaţa socială în condiţii de egalitate cu ceilalţi". Cu privire la istoria negocierii convenţiei, a se vedea: G. de Búrca, „The European Union in the Negotiation of the UN Disability Convention", EL Rev, vol. 35, 2010, 174.

omului[123]. Iar, preferând drepturile *sale* interne față de orice standard internațional extern, Curtea a fost acuzată de atitudine „șovină" și „îngustă"[124].

Acest tablou sumbru *este* denaturat – cel puțin atunci când vine vorba despre un tratat internațional în materia drepturilor omului care a oferit întotdeauna un standard extern pentru Uniunea Europeană: Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale. Chiar de la începuturi, Curtea de Justiție a luat foarte în serios convenția[125], uneori chiar prea serios[126]. Iar de ceva timp, a existat și o anumită formă de control extern al actelor Uniunii de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. *Există* totuși multe complexități normative ale Convenției europene în calitate de catalog extern de drepturi al Uniunii. Această a treia secțiune examinează standardul extern impus de convenție înainte și ulterior unei eventuale aderări a Uniunii.

(a) Standardul convenției pentru acte ale Uniunii

Uniunea nu este (încă) parte oficială la Convenția europeană. Iar sistemul Convenției europene nu a constatat că Uniunea Europeană s-ar fi „succedat" statelor

---

[123] De Jesús Butler și de Schutter, „Binding the EU" (supra n. 121), 298.

[124] G. de Búrca, „The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi", în *Harvard International Law Journal*, vol. 51, 2010, 1, la 4. Autoarea are aversiune față de argumentația „pronunțat dualistă" a Curții (*ibidem*, 23), care a acordat prioritate propriilor norme fundamentale ale Uniunii. În orice caz, este greu de înțeles de ce o „trăsătură semnificativă" a hotărârii *Kadi* „a fost lipsa angajamentului direct al Curții într-un dialog cu natura și semnificația normelor internaționale în discuție în cauză sau cu alte izvoare relevante ale dreptului internațional" (*ibidem*, 23). Din punctul meu de vedere, acuzația este prea aspră în lumina discutării pe larg a regimului Națiunilor Unite, la pct. 319 și urm. Curtea a discutat acolo după cum urmează: „Potrivit Comisiei, *atât timp cât*, în cadrul regimului sancțiunilor, particularii sau entitățile vizate au o posibilitate acceptabilă de a fi ascultate ca urmare a unui mecanism de control administrativ care se integrează în sistemul juridic al Națiunilor Unite, Curtea nu ar trebui să intervină în niciun mod. [...] [E]xistența în cadrul regimului Națiunilor Unite a procedurii de reexaminare în fața Comitetului pentru sancțiuni, chiar ținând seama de modificările recente aduse acesteia, nu poate antrena o imunitate jurisdicțională generalizată în cadrul ordinii juridice interne a [Uniunii]. Într-adevăr, o astfel de imunitate, care ar constitui *o derogare importantă* de la regimul de protecție jurisdicțională a drepturilor fundamentale prevăzut de Tratat[ele] [UE], nu ar apărea justificată, din moment ce această procedură de reexaminare nu oferă în mod vădit garanțiile unei protecții jurisdicționale" (s.a.). Într-o lucrare ulterioară, dna profesor de Búrca și-a atenuat acuzația potrivit căreia Uniunea Europeană ignoră sau respinge dreptul internațional sau regional al drepturilor omului; a se vedea: de Búrca, „Evolution" (supra n. 9), 489.

[125] A se vedea S. Douglas-Scott, „A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights Acquis", CML Rev, vol. 43, 2006, 629.

[126] A se vedea cauza C-145/04, *Spania/Regatul Unit*, ECR [2006], p. I-7917. În această cauză, Spania a susținut – în mod întemeiat – că extinderea dreptului de a alege la alegerile pentru Parlamentul European la persoane care nu erau resortisanți ai unui stat membru încalcă art. 20 TFUE. Or, Curtea, exprimând „la început" (*ibidem*, pct. 60) dorința sa de a respecta hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în *Matthews împotriva Regatului Unit*, [1999] 28 EHRR 361, a interpretat în mod eronat fundamentele federale ale Uniunii Europene pentru a urmări acest obiectiv (pct. 94-95). Cu privire la ideea conform căreia cetățenia federală se întemeiază în mod necesar pe cetățenia statelor membre, a se vedea: C. Schönberger, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht* (Mohr Siebeck, 2006).

sale membre[127]. Cu excepţia situaţiei în care Uniunea s-ar fi considerat obligată în sens material, controlul extern al convenţiei nu se putea aplica în mod direct Uniunii. Statele membre se puteau sustrage astfel obligaţiilor lor internaţionale în temeiul convenţiei, prin transferarea către Uniunea Europeană a atribuţiilor de decizie? Pentru a evita un vid normativ, sistemul Convenţiei europene a acceptat într-adevăr controlul incidental al actelor Uniunii, prin instituirea doctrinei răspunderii directe (limitate) a statelor membre pentru acte ale Uniunii. Această construcţie complexă este posibil să dispară ulterior aderării.

(i) Anterior aderării: controlul incidental (indirect) al actelor Uniunii

Apreciind iniţial că Uniunea constituia un subiect autonom de drept internaţional ale cărei acţiuni nu puteau fi atribuite statelor sale membre[128], Comisia Europeană a Drepturilor Omului şi Curtea sa şi-au schimbat ulterior părerea. În *M&Co împotriva Germaniei*[129], Comisia a reţinut că, deşi „Convenţia nu interzice unui stat membru să transfere puteri unor organizaţii internaţionale", „un transfer de puteri nu exclude în mod necesar o răspundere a statului în temeiul convenţiei în privinţa exercitării puterilor transferate"[130]. Aceasta nu ar însemna totuşi că statul era obligat să răspundă pentru toate acţiunile Uniunii: „ar fi contrară însăşi ideii de transferare de puteri către o organizaţie internaţională obligarea statelor membre să răspundă pentru examinarea [posibilelor încălcări] în fiecare cauză individuală"[131].

Care erau atunci condiţiile pentru acest control incidental limitat al actelor Uniunii? În conformitate cu accentuarea aleasă a răspunderii *statului*, Comisia nu s-ar concentra asupra deciziei concrete a Uniunii, ci asupra deciziei statului de transferare de puteri către Uniune. Această transferare de puteri nu a fost considerată „incompatibilă cu convenţia, cu condiţia ca, în cadrul acelei organizaţii, drepturile fundamentale să dispună de *protecţie echivalentă*"[132]. Statele membre nu ar răspunde, aşadar, pentru orice act – obligatoriu – al Uniunii Europene care ar încălca Convenţia europeană[133].

---

[127] *Confédération française démocratique du travail împotriva Comunităţilor Europene (în mod alternativ statele lor membre)*, [1978] 13 DR 231, 240: „În măsura în care cererea este îndreptată împotriva [Uniunii] Europene ca atare, Comisia subliniază că [Uniunea] Europeană nu [este] parte contractantă la Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale (art. 66 din convenţie). În această măsură, examinarea plângerii reclamantei excede competenţei personale a Comisiei".

[128] *Ibidem*. Comisia a reţinut că plângerea se situa „în afara competenţei sale personale, în măsura în care statele [membre], prin participarea la decizia Consiliului [Uniunii] Europene, nu îşi exercitaseră în împrejurările cauzei de faţă „jurisdicţia" lor în înţelesul articolului 1 din convenţie".

[129] *M & Co împotriva Republicii Federale Germania*, (1990) 64 DR 138.

[130] *Ibidem*, 145.

[131] *Ibidem*, 146.

[132] *Ibidem*, 145 (s.a.).

[133] Decizia a introdus astfel o distincţie între executarea de stat a actelor obligatorii ale Uniunii – pentru care ar exista doar un control limitat – şi acte voluntare sau discreţionare ale statului, care ar face obiectul unui control complet. În *Matthews împotriva Regatului Unit*, (1999) 28 EHRR 361, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a refuzat să considere Decizia 76/787 a Consiliului, JO L 278, 1976, şi

În *Bosphorus*[134], Curtea Europeană a Drepturilor Omului a justificat această poziție de „mijloc" după cum urmează:

„Convenția nu interzice, pe de o parte, părților contractante să transfere puteri suverane unei organizații internaționale (inclusiv supranaționale) în vederea exercitării unei cooperări în anumite domenii de activitate. Mai mult, chiar în calitate de deținător al unei astfel de puteri suverane transferate, acea organizație nu este ținută în sine să răspundă în temeiul convenției pentru acțiuni în fața sau decizii ale organelor sale, atât timp cât nu este parte contractantă. Pe de altă parte, s-a acceptat, de asemenea, că o parte contractantă răspunde în temeiul articolului 1 din convenție pentru toate acțiunile sau inacțiunile organelor sale, indiferent de faptul dacă acțiunea sau inacțiunea în cauză a fost consecință a dreptului intern sau a necesității de respectare a obligațiilor de drept internațional. Articolul 1 nu distinge în privința tipului de regulă sau măsură în cauză și nu exclude nicio parte a unei „jurisdicții" a unei părți contractante de la controlul în temeiul convenției.

Reconciliind ambele aceste poziții și stabilind așadar întinderea pentru care o acțiune a unui stat poate fi justificată de respectarea obligațiilor sale care decurg din statutul său de membru al unei organizații internaționale căreia i-a transferat o parte a suveranității sale, Curtea a recunoscut că exonerarea completă a statelor contractante de răspunderea lor în temeiul convenției în domenii vizate de un astfel de transfer ar fi incompatibilă cu scopul și obiectul convenției. [...] *Din punctul de vedere al Curții, acțiunea statului adoptată pentru respectarea unor astfel de obligații este justificată în măsura în care organizația în cauză este considerată a proteja drepturile fundamentale, atât în privința garanțiilor materiale oferite, cât și a mecanismelor de control al respectării lor, într-un mod care poate fi considerat cel puțin echivalent celui pe care îl precizează convenția.* Prin „echivalent", Curtea înțelege „comparabil"; orice cerință în sensul ca protecția acordată de organizație să fie „identică" ar contraveni interesului cooperării internaționale urmărite"[135].

În acest control incidental al actelor Uniunii „supranaționale", instanța convențională nu ar aplica, așadar, standardul său „normal"[136]. Dacă Uniunea ar proteja

---

Legea privind alegerile pentru Parlamentul European din 1976 drept acte ale Uniunii Europene. Din punctul de vedere (corect) al Curții, ele „constituiau acorduri internaționale care fuseseră încheiate în mod liber de către Regatul Unit". Curtea a reținut, în consecință, că Regatul Unit, împreună cu toate celelalte state membre, era deplin responsabilă în temeiul art. 1 din convenție (*ibidem*, pct. 33). Curtea a abordat aici dreptul primar european care era „creat" de statele membre, iar nu de Uniunea Europeană (cu privire la principiile de drept european aplicabile paternității unui act, a se vedea R. Schütze, „The Morphology of Legislative Powers in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers", YEL, vol. 25, 2006, 91, 98 și urm.). Aceeași argumentație se aplică *mutatis mutandis* actelor naționale discreționare. Actele naționale discreționare sunt acte naționale – iar nu acte ale Uniunii – și sunt supuse, așadar, unui control complet; a se vedea: *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi împotriva Irlandei*, [2006] 42 EHRR 1, par. 148 și 157.

[134] *Bosphorus* (supra n. 133).

[135] *Ibidem*, par. 152-155 (s.a.).

[136] Pentru o critică a acestui aspect, a se vedea opinia concurentă comună a judecătorilor Rozakis și alții (*ibidem*, par. 3-4): „Dreptul la o acțiune individuală este una dintre obligațiile fundamentale

drepturile omului într-un mod „echivalent" celui al convenției, Curtea Europeană a Drepturilor Omului ar utiliza o „prezumție" în sensul că statele nu ar fi încălcat convenția prin transferarea de puteri către Uniunea Europeană. Această prezumție se traduce într-un standard mai redus de control pentru acte adoptate de Uniunea Europeană[137], de vreme ce prezumția protecției echivalente ar putea fi răsturnată doar atunci când tratamentul concret al drepturilor omului în cadrul Uniunii era „vădit deficient"[138]. Standardul mai redus de control a reprezentat un compromis între două extreme: absența controlului, de vreme ce Uniunea nu era membră, și controlul complet, chiar în situații în care statele membre au acționat ca simpli agenți ai Uniunii. Acest compromis a fost „prețul pentru atingerea de către Strasbourg a unui nivel de control asupra UE, cu respectarea autonomiei sale, în calitate de ordine juridică separată"[139].

(ii) Ulterior aderării: controlul direct (complet) al actelor Uniunii

Actuala jurisprudență de la Strasbourg privilegiază ordinea juridică a Uniunii prin exceptarea ei de la controlul extern complet al Curții Europene a Drepturilor Omului. Acest privilegiu nu este totuși consecința faptului că Uniunea este un membru „model". El rezultă, în schimb, din aceea că Uniunea *nu* este membru oficial al regimului Convenției europene.

Prezumția potrivit căreia Uniunea respectă – în principiu – Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale va dispărea oare astfel odată cu aderarea? Pare convingător că prezumția „*Bosphorus*" va dispărea odată ce Uniunea aderă la convenție. Întrucât, „[p]rin aderarea la convenție, Uniunea Europeană va conveni să supună ordinea sa juridică măsurării prin standardele privind drepturile omului ale CEDO" și, prin urmare, „nu va mai merita un tratament special"[140]. Înlocuirea unui control *incidental* cu un control *direct* ar trebui să conducă așadar – cel puțin în teorie – la înlocuirea controlului *limitat* printr-un control *complet*.

---

asumate de state la ratificarea convenției. Este așadar dificil să se admită că ele ar fi trebuit să poată reduce eficacitatea acestui drept pentru persoane în cadrul jurisdicției lor pentru motivul că ele transferaseră anumite puteri [Uniunii] Europene. Lăsarea de Curte în sarcina sistemului judiciar al [Uniunii] a misiunii de asigurare a „protecției echivalente" fără a păstra mijloace de verificare de la caz la caz a faptului că protecția este într-adevăr „echivalentă", ar echivala cu a consimți în mod tacit la substituirea, în domeniul dreptului [european], a standardelor convenției cu un standard al [Uniunii] care ar putea fi inspirat din standardele convenției, însă ale cărei echivalențe cu acestea din urmă nu ar mai face obiectul controlului abilitat. [...] În pofida caracterului său relativ nedefinit, criteriul „deficienței vădite„ pare a stabili un prag relativ redus, care se află în opoziție marcantă cu supravegherea exercitată în general în temeiul Convenției europene pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale".

[137] J. Callewaert, „The European Convention on Human Rights and European Union Law: A Long Way to Harmony", în *European Human Rights Law Review*, 2009, 768, 773: „prin prezumția „Bosphorus" și prin intoleranța sa privind deficiențele „nevădite", protecția drepturilor fundamentale în temeiul dreptului [european] este asigurată cu rigoare mai redusă decât în temeiul convenției".

[138] *Bosphorus* (supra n. 133), par. 156-157.

[139] Douglas-Scott, „A Tale of Two Courts" (supra n. 125), 639.

[140] T. Lock, „EU Accession to the ECHR: Implications for Judicial Review in Strasbourg", EL Rev, vol. 35, 2010, 777, la 798.

SCOALA NATIONALA DE GREFIERI

Or, viața dreptului nu este întotdeauna logică, iar Curtea de la Strasbourg poate decide foarte bine să prețuiască experiențele trecute, prin aplicarea unui standard de control mai redus Uniunii Europene (care a aderat între timp). Trebuie să așteptăm și să vedem dacă logica va învinge sau nu experiența.

Ceea este totuși deja cert este că aderarea va adânci domeniul de aplicare a Convenției europene pentru a include acțiunea directă a Uniunii. Întrucât în trecut, controlul indirect al actelor Uniunii s-a întemeiat pe controlul direct al actelor statelor membre care puneau în aplicare acte ale Uniunii. Iar aceasta, prin definiție, impunea unui *stat membru* să fi acționat într-un anumit mod[141]. Astfel, în situații în care instituțiile Uniunii acționau direct asupra unui particular fără medierea măsurilor statului membru, acest act al Uniunii putea fi controlat – chiar dacă în mod indirect[142]. În absența unui factor de legătură cu unul dintre statele semnatare, actul Uniunii exceda astfel jurisdicției convenției[143]. Aceasta se va schimba în mod categoric cu aderarea Uniunii la convenție. De acum înainte, toate acțiunile *directe* ale Uniunii ar intra în jurisdicția Curții de la Strasbourg. Astfel, chiar dacă ar fi să continue un standard extern mai redus, el s-ar aplica de acum înainte tuturor actelor Uniunii, iar nu doar actelor executate de statele membre.

(b) Aderarea Uniunii la Convenția europeană: condiții prealabile

În vederea clarificării statului Convenției europene în ordinea juridică europeană, Comisia a sugerat, cu mult timp în urmă, realizarea aderării la convenție[144]. În temeiul tratatelor inițiale, Uniunea Europeană nu dispunea însă de competență explicită pentru a încheia tratate în materia drepturilor omului. Comisia a propus, așadar, utilizarea competenței generale a Uniunii: art. 352 TFUE; or, în avizul său 2/94[145], Curtea a respins – precum se cunoaște – această strategie. Odată ce aderarea Uniunii ar avea „*implicații instituționale* [...] *fundamentale*" pentru Uniune și pentru statele sale membre, ea ar depăși domeniul art. 352 TFUE[146]. Din punctul de vedere al Curții, doar o modificare ulterioară a tratatului putea oferi Uniunii competența de aderare.

Această competență a fost acordată acum, odată cu amendamentul de la Lisabona. Potrivit art. 6 alin. (2) TUE, Uniunea Europeană „aderă la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale". Formularea „aderă" indică faptul că Uniunea este chiar obligată din punct de vedere constituțional să devină membră a acestei organizații internaționale. „Competențele Uniunii, astfel cum sunt definite în tratate, nu sunt modificate" totuși prin dobândirea statului de membru[147] și

---

[141] *Ibidem*, 779.

[142] A se vedea *Connolly împotriva celor cincisprezece state membre ale Uniunii Europene* (cererea nr. 73274/01).

[143] Art. 1 din CEDO dispune: „Înaltele părți contractante recunosc oricărei persoane aflate sub jurisdicția lor drepturile și libertățile definite în titlul I al prezentei convenții".

[144] Comisia, „Memorandum privind aderarea Comunităților Europene la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale" (supra n. 83).

[145] Avizul 2/94 (*aderarea la CEDO*), ECR [1996], p. I-1759.

[146] *Ibidem*, pct. 35-36 (s.a.). Cu privire la acest aspect, a se vedea: capitolul 5 – secțiunea 1 lit. (b) pct. (ii) supra.

[147] Art. 6 alin. (2) TUE.

trebuie să se acorde atenţie corespunzătoare referitor la „caracteristicile specifice ale Uniunii şi ale dreptului Uniunii"[148].

Cum şi când va adera Uniunea la convenţie? Statutul de membru al Convenţiei europene este deschis în prezent pentru Uniunea Europeană[149]. Aderarea va depinde totuşi în principal de statele membre ale Uniunii. Întrucât Consiliul va trebui să încheie acordul de aderare printr-o decizie unanimă a guvernelor sale membre[150], după obţinerea acordului Parlamentului European[151]. Iar, spre deosebire de acordurile internaţionale ale Uniunii, decizia Uniunii de încheiere a acordului va intra în vigoare „după aprobarea sa de către statele membre, în conformitate cu normele lor constituţionale"[152]. Statele membre vor putea bloca astfel aderarea la Uniune de două ori: o dată în Consiliu şi o dată în afara acestuia. Iar în timp ce lor le revine o obligaţie constituţională de a consimţi la aderare în calitate de membri ai Consiliului, nu aceasta este situaţia pentru al doilea consimţământ. Obligaţia de a adera la convenţie, exprimată la art. 6 alin. (2) TUE va obliga doar Uniunea – şi instituţiile sale – iar nu statele membre.

4. „Doctrina încorporării": drepturi europene şi dreptul naţional

Drepturile fundamentale ale Uniunii Europene vor obliga şi statele membre? Întrebarea poate surprinde. Or, precum nu toate dispoziţiile din tratatele europene nu sunt adresate Uniunii[153], nu toate dispoziţiile europene se pot aplica statelor membre.

---

[148] Protocolul (nr. 8) cu privire la articolul 6 alineatul (2) din Tratatul privind Uniunea Europeană referitor la aderarea Uniunii la Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale, art. 1. Potrivit dispoziţiei, această obligaţie include în special: „(a) modalităţile speciale ale participării eventuale a Uniunii la autorităţile de control ale Convenţiei europene; (b) mecanismele necesare pentru a garanta că acţiunile formulate de statele nemembre şi acţiunile individuale sunt îndreptate în mod corect împotriva statelor membre şi/sau, după caz, împotriva Uniunii". Potrivit art. 2: „Acordul menţionat la articolul 1 trebuie să garanteze că aderarea Uniunii nu aduce atingere nici competenţelor Uniunii, nici atribuţiilor instituţiilor acesteia. Acesta trebuie să garanteze că niciuna dintre dispoziţiile sale nu aduce atingere situaţiei speciale a statelor membre în ceea ce priveşte Convenţia europeană şi, în special, protocoalele acesteia, măsurile adoptate de statele membre prin derogare de la Convenţia europeană, în conformitate cu articolul 15 din convenţie, precum şi rezervele cu privire la Convenţia europeană formulate de statele membre, în conformitate cu articolul 57 din convenţie".

[149] Mult timp, aderarea la Convenţia europeană a fost limitată la state (a se vedea: art. 4 din Statutul Consiliului Europei). Aceasta s-a modificat recent, odată cu amendarea art. 59 din convenţie, al cărui alin. (2) dispune în prezent: „Uniunea Europeană poate adera la această convenţie". Din perspectiva „internă" a dreptului european, noul art. 6 alin. (2) TUE impune chiar o obligaţie constituţională de a adera: „Uniunea aderă la Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale".

[150] Art. 218 alin. (8) TFUE – fraza a doua.

[151] Art. 218 alin. (6) lit. (a) pct. (ii) TFUE.

[152] Art. 218 alin. (8) TFUE – fraza a doua. Deşi procedura aminteşte de aceea pentru încheierea de acorduri mixte, ea diferă faţă de aceasta din urmă prin condiţionarea din punct de vedere a validităţii deciziei Uniunii de ratificarea anterioară de statele membre.

[153] De exemplu, tratatele interzic ajutoarele de stat, însă nu conţin nicio interdicţie a ajutorului din partea *Uniunii*.

În fapt, constituționalismul american a considerat declarația drepturilor [Bill of Rights] a fi adresată în mod exclusiv Uniunii; iar ea, prin urmare, nu putea obliga statele[154]. Aceasta s-a modificat parțial odată cu al patrusprezecelea amendament, în cursul celei de-a doua jumătăți a secolului al XIX-lea[155], însă doar odată cu apariția doctrinei încorporării la începutului secolului al XX-lea, declarația drepturilor a fost considerată a se aplica în mod direct statelor[156]. Ordinea juridică europeană a urmat *mutatis mutandis* această soluție și a admis că – în anumite împrejurări – drepturile fundamentale europene se pot aplica în mod direct statelor membre[157]. Această a patra – și ultima – secțiune analizează acele situații și împrejurări în care instanțele au constatat că cele trei cataloage de drepturi ale Uniunii se aplică legislației naționale.

(a) Încorporarea şi principiile generale: executare şi derogare

Există o doctrină a încorporării în cadrul principiilor generale nescrise ale Uniunii? Dacă acestea din urmă sunt produs al tradițiilor constituționale comune ale statelor membre, cum se face că este nevoie de încorporare? Răspunsul rezidă în standardul autonom al Uniunii în domeniul drepturilor omului, care poate fi mai ridicat decât un standard național particular[158]. Legislația națională poate respecta astfel drepturile naționale ale omului, iar, în același timp, poate încălca standardele europene (mai ridicate). Curtea a inventat astfel într-adevăr o „doctrină a încorporării" pentru principii generale ale ordinii juridice a Uniunii. Această doctrină europeană a încorporării este totuși „selectivă", prin aceea că se aplică în două situații. Prima situație privește executarea dreptului european (situația executării). A doua situație privește derogări de la dreptul european (situația derogatorie).

În [hotărârea] *Wachauf*[159], Curtea a confirmat în mod explicit faptul că drepturile europene ale omului obligă autoritățile naționale atunci când execută dreptul european.

---

[154] *Barron v. Mayor of Baltimore*, 32 US (7 Pet.) 243 (1833).

[155] Amendamentul (ulterior războiului civil) dispune: „Niciun stat nu adoptă sau aplică nicio lege care restrânge privilegiile sau imunitățile cetățenilor Statelor Unite; niciun stat nu lipsește persoana de viață, libertate sau proprietate fără un proces echitabil; nici nu refuză niciunei persoane aflate în jurisdicția sa protecția egală a legii".

[156] A se vedea *Gitlow v. New York*, 268 US 652 (1925), 666: „Pentru discuția de față, putem presupune că libertatea de exprimare și cea a presei – care sunt protejate prin primul amendament față de ingerința Congresului – sunt printre drepturile persoanele și „libertățile" fundamentale protejate prin clauza privind dreptul la un proces echitabil din amendamentul al patrusprezecelea împotriva ingerințelor statelor". Pentru varii teorii ale doctrinei (americane) a încorporării, a se vedea: A.R. Amar, „The Bill of Rights and the Fourteenth Amendment", în *Yale Law Journal*, vol. 101, 1991-1992, 1193.

[157] Aspectul încorporării este distinct față de chestiunea efectului direct. Doctrina efectului direct privește aspectul dacă dispozițiile sunt suficient de clare și precise. În caz afirmativ, drepturile fundamentale (asemenea dreptului european ordinar) vor avea efect direct și trebuie aplicate de puterile executivă și judecătorească. Doctrina încorporării vizează, în schimb, aspectul *împotriva cui* pot fi aplicate ele, în acest caz: dacă drepturile omului europene pot – în mod excepțional – dispune un standard de control jurisdicțional pentru legislația națională.

[158] Cu privire la acest aspect, a se vedea: secțiunea 1 lit. (a) pct. (i) supra.

[159] Cauza 5/88, *Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, ECR [1989], p. 2609. Ideea a fost implicită în hotărârea (anterioară) *Rutili*; a se vedea: cauza 36/75, *Rutili/Ministre de l'intérieur*, ECR [1975], p. 1219.

Drepturile fundamentale „obligă statele membre atunci când *pun în aplicare* norme [europene]"[160]. Care este justificarea constituțională subiacentă acestei situații? Încorporarea a fost justificată pe motivul că statele membre acționează funcțional ca ramură executivă descentralizată a Uniunii[161]. Ar fi magie neagră, continuă argumentația, dacă Uniunea s-ar putea sustrage controlului drepturilor omului lăsând statelor membre executarea unor politici europene disputabile. În special, particularii au dreptul să atace acte naționale care execută dreptul european în cazul în care ele încalcă drepturi europene fundamentale. Însă, deși aceasta este o justificare rezonabilă în situații în care statele membre execută în sens strict, la literă, dreptul european, ar trebui extinsă la situații în care statele membre dispun de o putere discreționară autonomă? Un stat membru va fi obligat să respecte drepturile fundamentale în utilizarea competenței *sale* naționale atunci când depășește plafonul stabilit prin armonizarea minimală europeană? Aparent, la această întrebare încuietoare trebuie să se răspundă, în principiu, afirmativ[162].

Curtea a ajuns, de asemenea, să admită o a doua situație în care sunt „încorporate" drepturile europene ale omului. Aceasta este situația în care statele membre „derogă" de la dreptul european. Această „situație de derogare" a fost acceptată pentru întâia oară în *ERT*[163]. Reclamantei îi fusese atribuită o licență exclusivă în temeiul legii elene privind programele de radiodifuziune și de televiziune, care fusese încălcată de către un post local de televiziune. În cursul acțiunii naționale, pârâtul a susținut că

[160] Cauza 5/88, *Wachauf* (supra n. 159), pct. 19 (s.a.).

[161] Cu privire la statele membre care acționează ca executiv al Uniunii, a se vedea: capitolul 7 – secțiunea 4.

[162] Trei cauze susțin acest argument. În cauza 5/88, *Wachauf* (supra n. 159), Curtea a făcut referire explicită la marja de apreciere lăsată statelor membre în executarea dreptului european (pct. 22): „[...] regulamentele [Uniunii] în cauză lasă autorităților naționale competente o marjă de apreciere suficient de largă pentru a le permite să aplice aceste norme într-un sens conform exigențelor care decurg din protecția drepturilor fundamentale, fie prin acordarea către chiriaș a posibilității de a păstra întreaga sau o parte din cantitatea de referință, în cazul în care intenționează să continue producția sa de lapte, fie prin indemnizarea lui, în cazul în care se angajează să abandoneze în mod definitiv această producție". În al doilea rând, în cauza C-2/92, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Dennis Clifford Bostock*, ECR [1994], p. I-955, reclamantul a introdus o acțiune împotriva Ministerului britanic al Agriculturii, susținând că Regatul Unit încălcase drepturile sale de proprietate prin faptul de a nu executa un regim de indemnizare pentru chiriașul cesionar și a executat astfel în mod eronat legislația agricolă europeană. Deși a reținut că legislația europeană nu impunea un atare regim de indemnizare, Curtea a examinat totuși dacă drepturile fundamentale europene fuseseră încălcate prin legislația națională. Aceasta a fost confirmată prin cauza C-275/06, *Promusicae/Telefónica de España*, Rep. 2008, p. I-271. Cauza va fi discutată în secțiunea 4 lit. (b) pct. (i) infra. Există totuși și autorități judecătorești contrare extinderii situației de executare la cauze în care statele membre depășesc armonizarea minimală; a se vedea cauza C-2/97, *Società italiana petroli SPA (IP)/Borsana*, ECR [1998], p. I-8597, în special pct. 40: „Fiind vorba despre o măsură mai strictă de protecție a condițiilor de muncă compatibilă cu tratatul și astfel de exercitarea de către un stat membru a competențelor sale reținute în temeiul articolului [153] din [T]ratatul [FUE], nu revine Curții să se pronunțe în această privință, dacă o atare legislație și sancțiunile care o însoțesc sunt compatibile cu principiul proporționalității"; precum și: cauza C-6/03, *Deponiezweckverband Eiterköpfe/Land Rheinland-Pfalz*, ECR [2005], p. I-2753.

[163] Cauza C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT) și alții/Dimotiki Etairia Pliroforissis și Sotirios Kouvelas și Nicolaos Avdellas și alții*, ECR [1991], p. I-2925.

legea elenă restricționa libertatea sa de a presta servicii, protejată în temeiul tratatelor europene, și că încălca și dreptul său fundamental la libertatea de exprimare. Printr-o hotărâre preliminară, Curtea Europeană a reținut că, atunci când un stat membru a invocat dreptul european „pentru a justifica o reglementare care este de natură să împiedice exercitarea libertății de a presta servicii, această justificare, prevăzută prin dreptul [european], trebuie să fie interpretată în lumina principiilor generale de drept *și, în special, a drepturilor fundamentale*"[164]. În această situație derogatorie, regulile naționale ar fi supuse drepturilor fundamentale europene, în speță: libertatea de exprimare.

Hotărârea Curții în *ERT* a fost o revoluție tăcută, în măsura în care ea a respins în mod implicit o decizie anterioară contrară[165]. Justificarea constituțională subiacentă situației derogatorii rămâne într-adevăr disputată[166]. Mai mult, hotărârea *ERT* a fost – la fel ca multe revoluții – ambiguă cu privire la domeniul său. Drepturile europene ale omului s-ar aplica măsurilor naționale situate în afara „situației derogatorii"? O justificare mai amplă a fost sugerată într-adevăr într-o altă parte a hotărârii *ERT*, care vorbește despre norme naționale care se situează în cadrul dreptului european[167]. Deși este clar că o lege națională trebuie să intre mai întâi în domeniul dreptului european[168], raportul dintre justificarea derogării și justificarea domeniului mai amplu nu a fost însă niciodată soluționat în mod concludent[169]. Și chiar dacă justificarea mai

---

[164] *Ibidem*, pct. 43 (s.a.).

[165] În cauzele 60 și 61/84, *Cinéthèque SA și alții/Fédération nationale des cinémas français*, ECR [1985], p. 2605.

[166] A se vedea, în special: F. Jacobs, „Human Rights in the European Union: the Role of the Court of Justice", EL Rev, 2001, 331, la 336-337; și mai recent: P. M. Huber, „The Unitary Effect of the Community's Fundamental Rights: the ERT-Doctrine Needs to be Revisited", în *European Public Law*, vol. 14, 2008, 323, la 328: „Deși această noțiune aprobată din diferite părți, ea nu este convingătoare nici din punct de vedere metodologic, nici din punct de vedere dogmatic".

[167] Cauza C-260/89, *ERT* (supra n. 163) pct. 42: „[...] din moment ce o astfel de reglementare intră sub incidența domeniului de activitate a dreptului [european], Curtea, sesizată cu titlu preliminar, trebuie să furnizeze toate elementele de interpretare necesare pentru aprecierea, de către instanța națională, a conformității acestei reglementări cu drepturile fundamentale a căror respectare este asigurată de către Curte, astfel cum acestea rezultă, în special, din Convenția europeană a drepturilor omului". În considerentul următor, Curtea face referire atunci la justificarea derogării, ca expresie „particulară" a acestei justificări mai ample.

[168] A se vedea cauza C-159/90 *Grogan*, (supra n. 35), în care Curtea a declarat că pârâții nu puteau invoca dreptul lor fundamental european la libertatea de exprimare împotriva legislației irlandeze care interzicea activități de asistare a avortului. Potrivit Curții Europene, pârâții nu distribuiseră informații privind clinici de avorturi în contul acelor clinici și rezulta așadar că „legătura dintre activitățile asociațiilor de studenți, ale căror reprezentanți sunt domnul Grogan și alții, și întreruperile medicale de sarcină, practicate de clinicile dintr-un alt stat membru, este mult prea slabă pentru a putea considera interdicția de a disemina informații drept o restricție în sensul [...] tratat[ului]" (*ibidem*, pct. 24). Legislația națională se situa astfel în afara domeniului de aplicare a dreptului european (*ibidem*, pct. 31).

[169] A se vedea cauza C-299/95, *Kremzow/Austria*, ECR [1997], p. I-2629, pct. 16: „Reclamantul din acțiunea principală este resortisant austriac a cărui situație nu prezintă niciun element de legătură cu una din situațiile vizate prin dispozițiile tratatului referitoare la libera circulație a persoanelor. În fapt, deși orice lipsire de libertate este de natură să împiedice exercitarea de interesat a dreptului său la libera circulație, rezultă totuși din jurisprudența Curții că perspectiva pur ipotetică a unei astfel de exercitări nu constituie o legătură suficientă cu dreptul [european] pentru a justifica aplicarea dispozițiilor [europene] [.]".

amplă este cea corectă, rămâne întrebarea ce înseamnă exact fraza „domeniul dreptului european". Aici se află în concurenţă mai multe înţelesuri. În primul rând, Curtea poate identifica domeniul dreptului european cu domeniul *legislaţiei* europene în vigoare[170]. În al doilea rând, formularea s-ar putea referi la *competenţele legislative* ale Uniunii[171] (aceasta ar extinde aplicabilitatea încorporării la materii în care Uniunea nu a adoptat încă drept pozitiv). În sfârşit, Curtea ar putea dori să includă toate situaţiile care intră în domeniul tratatelor, *punct.*

(b) Încorporarea şi Carta drepturilor fundamentale

(i) Reguli generale pentru toate statele membre

„Carta drepturilor fundamentale a *Uniunii Europene*" va fi obligatorie pentru statele membre?[172] Carta răspunde la această întrebare la art. 51, unde stabileşte domeniul său de aplicare: „Dispoziţiile prezentei carte se adresează instituţiilor, organelor, oficiilor şi agenţiilor Uniunii, cu respectarea principiului subsidiarităţii, *precum şi statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.* Prin urmare, acestea respectă drepturile şi principiile şi promovează aplicarea lor în conformitate cu atribuţiile pe care le au în acest sens şi cu respectarea limitelor competenţelor conferite Uniunii de tratate"[173].

Dispoziţia clarifică faptul că, în principiu, carta este adresată Uniunii şi că doar excepţional se va aplica statelor membre, „în cazul în care acestea *pun în aplicare* dreptul Uniunii". Aceasta codifică jurisprudenţa *Wachauf.* Articolul nu vorbeşte totuşi despre al doilea scenariu: situaţia derogatorie. Doctrina încorporării în temeiul cartei va fi astfel mai „selectivă"?[174] „Explicaţiile" referitoare la cartă sunt neconcludente.

---

[170] A se vedea cauza C-309/96, *Annibaldi/Sindaco del Comune di Guidonia şi Presidente Regione Lazio*, ECR [1997], p. I-7493, pct. 21 şi 24: „În aceste condiţii, trebuie să se constate, în primul rând, că în speţă nu există niciun element care să permită concluzia că legea regională avea ca obiectiv punerea în aplicare a unei dispoziţii de drept [unional], fie în domeniul agricol, fie în cel al mediului sau al culturii. [...] Rezultă că în stadiul actual al dreptului [european], o reglementare naţională precum legea regională, care instituie un parc natural şi arheologic în scopul protejării şi punerii în valoare a mediului şi a bunurilor culturale pe teritoriul în cauză, se aplică unei situaţii care nu intră în domeniul de aplicare a dreptului [european]". A se vedea şi: cauza C-323/08, *Rodríguez Mayor/Herencia yacente de Rafael de las Heras Dávila*, Rep. 2009, p. I-11621, pct. 59: „Astfel cum rezultă din aprecierea referitoare la primele două întrebări, o situaţie precum cea aflată la originea litigiului din acţiunea principală nu intră totuşi sub incidenţa Directivei 98/59 şi, prin urmare, nici a dreptului [european]"; precum şi cauza C-555/07, *Kücükdeveci/Swedex*, Rep. 2010, p. I-365, în special pct. 23-25.

[171] Acesta pare a fi înţelesul frazei din cauzele [conexate] 60 şi 61/84, *Cinéthèque* (supra n. 165), pct. 26: „Cu toate că este adevărat că îi revine Curţii sarcina de a asigura respectarea drepturilor fundamentale în domeniul dreptului [european], acesteia nu îi revine sarcina de a examina compatibilitatea cu Convenţia europeană a unei legi naţionale care se situează, precum în această cauză, într-un domeniu care intră în competenţa de apreciere a legislatorului naţional".

[172] Pentru o analiză timpurie a acestei chestiuni „federale", a se vedea: P. Eeckhout, „The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question", CML Rev, vol. 39, 2002, 945.

[173] Art. 51 alin. (1) din cartă (s.a.).

[174] În favoarea acestui punct de vedere, a se vedea: M. Borowsky, „Artikel 51", în J. Meyer (ed.), *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union* (Lichtenhahn, 2006) 531, la 539.

Ele precizează: „În ceea ce privește statele membre, din jurisprudența Curții rezultă fără ambiguitate [sic!] că statelor membre le este impusă obligația de a respecta drepturile fundamentale definite în cadrul Uniunii numai *în cazul în care pun în aplicare dreptul Uniunii*"[175]. „Explicațiile" motivează această afirmație *atât* prin referire la *Wachauf*, *cât* și la *ERT*; or, ele revin în cele din urmă la o formulare potrivit căreia drepturile fundamentale europene „sunt obligatorii pentru statele membre în cazul în care ele *pun în aplicare* norme [unionale]"[176].

Din perspectiva acestei incoerențe excesive, „explicațiile" nu au mare valoare. Textul art. 51, pe de o parte, este perfect limpede și se poate dovedi o barieră textuală insurmontabilă pentru Curte, atunci când ar dori să extindă încorporarea cartei la „situația derogatorie"[177]. Cu excepția situației în care Curtea alege să „amendeze" dispoziția, doctrina încorporării în temeiul cartei ar fi astfel mai redusă în comparație cu doctrina încorporării elaborată pentru principiile generale ale Uniunii.

Oricum ar fi, care este raportul dintre standardul european (încorporat) și un standard național mai ridicat pentru drepturile omului? Ce se întâmplă atunci când un stat membru care execută dreptul european respectă standardul european, însă încalcă standardul național mai ridicat? Problema pare a fi tratată de art. 53 din cartă. În consecință, carta nu trebuie interpretată a restrânge drepturile omului protejate „prin constituțiile statelor membre" „în domeniile de aplicare corespunzătoare". S-a afirmat că dispoziția ar contesta principiul supremației dreptului european[178] și a fost justificată, în consecință, drept „pată de cerneală" politică lipsită de sens - în plan juridic[179]. Or, acesta nu este unicul înțeles posibil al art. 53 din cartă. O interpretare alternativă poate aprecia dispoziția din perspectiva principiului priorității. Art. 53 dispune aici pur și simplu că un standard național mai ridicat în domeniul drepturilor omului nu va fi supus priorității unui standard european mai redus.

O exemplificare a aplicării paralele a drepturilor fundamentale europene și naționale poate fi observată în *Promusicae/Telefónica de España*[180]. Reprezentând producători și editori de înregistrări muzicale, reclamanta a cerut pârâtei să dezvăluie identitatea și adresa fizică a anumitor persoane cărora aceasta din urmă le furniza serviciul de acces la internet. Despre aceste persoane se credea că utilizau programul de schimb de fișiere „KaZaA", prin care încălcau drepturi de proprietate intelectuală.

---

[175] „Explicații" (supra n. 93), 32 (s.a.).

[176] *Ibidem* (s.a.). „Explicațiile" citează aici cauza C-292/97, *Karlsson*, ECR [2000], p. I-2737, pct. 37 (care se referă la rândul său la cauza C-2/92, *Bostock* (supra n. 162) pct. 16).

[177] Acest punct de vedere este susținut de C. Barnard, „The „Opt-Out" for the UK and Poland from the Charter of Fundmamental Rights: Triumph of Rhetoric over Reality?", în S. Griller și J. Ziller (ed.), *The Lisbon Treaty : EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?* (Springer, 2008), 256, la 263: „Chiar dacă explicațiile sunt mai extinse, este improbabil ca ele să fie utilizate pentru a contrazice textul explicit al cartei, de vreme ce explicațiile sunt o simplă îndrumare privind interpretarea cartei. Carta se va aplica, așadar, statelor doar atunci când pun în aplicare dreptul [european] [.]".

[178] Pentru o discutare a acestui aspect, a se vedea: J.B. Liisberg, „Does the EU Charter of Fundamental Rights Threaten the Supremacy of Community Law?", CML Rev, vol. 38, 2001, 1171.

[179] *Ibidem*, 1198.

[180] Cauza C-275/06, *Promusicae/Telefónica de España* (supra n. 162).

Pârâta a respins cererea, motivând că, în temeiul dreptului spaniol, o atare comunicare era autorizată doar într-o procedură penală, iar nu civilă. Promusicae a replicat că legea națională executa dreptul european și trebuia, așadar, să respecte dreptul fundamental european de proprietate. Prin urmare, întrebarea adresată Curții Europene a fost: art. 17 și 47 din cartă „trebuie interpretate în sensul că impun statelor membre să prevadă, în vederea asigurării protecției efective a dreptului de autor, obligația de a comunica date cu caracter personal în cadrul unei proceduri civile"?[181] Nu doar că Curtea a constatat că nu exista o atare obligație[182], dar ea a adăugat că legislația europeană în vigoare „nu exclude posibilitatea statelor membre de a prevedea obligația de a divulga date cu caracter personal în cadrul unei proceduri civile"[183]. Un standard național mai ridicat de protecție a proprietății *nu* era, așadar, interzis. Acest standard național mai ridicat trebuia totuși comparat cu un „alt drept fundamental [european], și anume acela de a garanta protecția datelor cu caracter personal și, prin urmare, protecția vieții private"[184]. Și era obligația instanței naționale să reconcilieze cele două drepturi fundamentale, prin asigurarea unui „just echilibru" între ele[185].

În concluzie, atât timp cât un drept fundamental național mai ridicat nu se ciocnește cu un drept fundamental european diferit, este admis standardul național mai ridicat. Această posibilitate poate găsi în prezent susținere textuală în art. 53 din cartă.

(ii) Reguli speciale pentru Polonia şi Regatul Unit

Regulile generale care guvernează raportul dintre cartă și statele membre sunt restricționate pentru Polonia și Regatul Unit[186]. Cele două state au un protocol special care guvernează aplicarea cartei pentru ele[187]. Protocolul nu este o clauză de neparticipare [„opt-out"] totală la cartă. El impune în mod explicit „aplicarea și interpretarea cartei de către instanțele Poloniei și Regatului Unit"[188]. Cu toate acestea, diferă opiniile în privința faptului dacă protocolul constituie o simplă clarificare pentru cele două state – nu diferită de „explicații"[189]; sau dacă el reprezintă într-adevăr o

[181] *Ibidem*, pct. 41. Art. 17 și art. 47 din cartă protejează dreptul de proprietate și dreptul la o cale de atac eficientă.

[182] *Ibidem*, pct. 55.

[183] *Ibidem*, pct. 54.

[184] *Ibidem*, pct. 63.

[185] *Ibidem*, pct. 65 și 68.

[186] Protocolul (nr. 30) privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit.

[187] Consiliul European a convenit deja ca Republica Cehă să fie adăugată la Protocolul nr. 30 cu ocazia următoarei amendări a tratatelor; a se vedea: Consiliul European (29-30 octombrie 2009), concluzii ale președinției – anexa I: (Proiect) de Protocol privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Republica Cehă, în special art. 1: „Protocolul nr. 30 privind aplicarea Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene în Polonia și în Regatul Unit se aplică în Republica Cehă".

[188] Protocolul nr. 30, considerentul (3) din preambul.

[189] *Ibidem*, considerentul (8) din preambul: „luând notă de intenția Poloniei și a Regatului Unit de a clarifica anumite aspecte ale aplicării cartei". Pentru un punct de vedere sceptic referitor la obiectivul protocolului, a se vedea: M. Dougan, „The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts", CML Rev, vol. 45, 2008, 617, la 670: „obiectivul principal al protocolului este de a servi ca răspuns politic eficace pentru un eșec grav al discursului public. Într-adevăr, a apărut ca soluție fantezistă la o problemă fantezistă [.]".

clauză de neparticipare *parțială*, prin stabilirea de principii speciale pentru cele două țări[190].

Cele două articole care constituie protocolul dispun:

„Articolul 1

(1) Carta nu extinde capacitatea Curții de Justiție a Uniunii Europene și a niciunei alte instanțe a Poloniei sau a Regatului Unit, de a considera că actele cu putere de lege și actele administrative, practicile sau acțiunile administrative ale Poloniei sau ale Regatului Unit sunt incompatibile cu drepturile, libertățile și principiile fundamentale pe care aceasta le reafirmă.

(2) În special și pentru eliminarea oricărei îndoieli, nicio dispoziție din titlul IV al Cartei nu creează pentru Polonia sau pentru Regatul Unit drepturi care să poată fi invocate în fața unei instanțe decât în măsura în care Polonia sau Regatul Unit a prevăzut astfel de drepturi în legislația sa națională.

Articolul 2

Atunci când o dispoziție a cartei face trimitere la legislațiile și practicile naționale, aceasta se aplică Poloniei sau Regatului Unit numai în măsura în care drepturile și principiile pe care le conține sunt recunoscute de legislațiile sau practicile din Polonia ori din Regatul Unit".

Prin ce modalități, dacă există, cele două articole stabilesc reguli speciale care guvernează încorporarea în temeiul art. 51 din cartă? Potrivit art. 1 alin. (1) din protocol, carta nu trebuie să *extindă* puterile de control ale instanțelor naționale în a constata incompatibilitatea legislației naționale din aceste state cu drepturile europene. Această dispoziție presupune că drepturile din cartă depășesc statutul oferit prin catalogul de drepturi al Uniunii. Aceasta nu este (încă) sigur, însă, în cazul în care Curtea ar fi să constate în cartă drepturi care nu corespund drepturilor omului din tratate[191], atunci Polonia și Regatul Unit nu ar fi ținute prin aceste drepturi „suplimentare" când execută dreptul european. Protocolul ar constitui, în consecință, o clauză de neparticipare *parțială* la cartă. Aceasta este repetată „pentru evitarea oricărei îndoieli" în contextul drepturilor privind „solidaritatea" din art. 1 alin. (2)[192].

Care este însă obiectivul constituțional subiacent art. 2 din protocol? Pentru a înțelege această dispoziție, trebuie să ținem cont de faptul că anumite drepturi din cartă se referă în mod explicit la „legile naționale care reglementează" exercitarea

---

[190] Protocolul nr. 30, considerentul (10) din preambul: „reafirmând că trimiterile din cuprinsul prezentului protocol, la punerea în aplicare a dispozițiilor specifice ale cartei, nu aduc în niciun fel atingere punerii în aplicare a celorlalte dispoziții ale cartei".

[191] Pentru un exemplu în care aceasta chiar s-ar putea produce, a se vedea: supra n. 117.

[192] Iar aceasta ar putea fi adevărat doar pentru Regatul Unit, de vreme ce Declarația (nr. 62) arată tocmai ca o clauză de neparticipare poloneză din neparticipare din Protocolul nr. 30. Ea precizează: „Polonia declară că, având în vedere tradiția mișcării sociale „Solidaritatea" și contribuția sa semnificativă la lupta pentru drepturi sociale și de muncă, respectă pe deplin drepturile sociale și de muncă stabilite prin dreptul Uniunii și, în special, pe cele reafirmate în titlul IV din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene".

unui drept european[193]. Să luăm ca exemplu „dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie" – drept care prezintă o preocupare specială pentru Polonia[194]. Potrivit art. 9 din cartă, „[d]reptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie sunt garantate în conformitate cu legile interne care reglementează exercitarea acestor drepturi". Să presupunem confirmarea de Curte a existenței unui drept european direct aplicabil care ar obliga statele membre, aflate în situații de punere în aplicare. Exercitarea acestui drept ar fi guvernată de douăzeci și șapte de legislații naționale diferite? Sau Curtea ar reveni la tradițiile constituționale *comune* ale statelor membre? Și chiar dacă cea dintâi ar fi situația, un cuplu constând dintr-un spaniol și un polonez ar putea pretinde dreptul de a încheia o căsătorie între persoane de același sex – căsătorie care este permisă în Spania, însă este interzisă în Polonia? Pentru a evita orice confuzie normativă, art. 2 din protocol clarifică astfel că orice referire la legislația și practicile naționale se referă doar la „drepturile și principiile [...] din Polonia ori din Regatul Unit".

(c) Încorporarea şi Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale?

Toate statele membre sunt părți în mod oficial al Convenția europeană și sunt ținute așadar în mod direct de ea. Există oare vreo nevoie a unei doctrine a încorporării odată ce Uniunea Europeană aderă la CEDO?

Răspunsul este – în mod surprinzător – afirmativ. Întrucât, deși standardul material al drepturilor omului, stabilit prin convenție, este susceptibil să fie același pentru Uniune și pentru statele sale membre, efectele juridice formale ale convenției vor fi diferite. În calitate de acord internațional, Convenția europeană obligă în prezent doar statele membre, în temeiul dreptului internațional clasic. În sensul dreptului internațional clasic, statele rămân libere în privința acordării statutului juridic intern pentru un tratat internațional. Pentru o majoritate a statelor membre[195], convenția dispune într-adevăr doar de un statut echivalent legislației naționale, și anume: ea

---

[193] Următoarele drepturi din cartă utilizează această frază: art. 9 – „dreptul la căsătorie și dreptul de a întemeia o familie"; art. 10 – „libertatea de gândire, de conștiință și de religie"; art. 14 – „dreptul la educație"; art. 16 – „libertatea de a desfășura o activitate comercială"; art. 27 – „dreptul lucrătorilor la informare și la consultare în cadrul întreprinderii"; art. 28 – „dreptul de negociere și de acțiune colectivă"; art. 30 – „protecția în cazul concedierii nejustificate"; art. 34 – „securitatea socială și asistența socială"; art. 35 – „protecția sănătății"; și art. 36 – „accesul la serviciile de interes economic general".

[194] Declarația (nr. 61) a Republicii Polone cu privire la Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene: „Carta nu aduce în niciun fel atingere dreptului statelor membre de a legifera în domeniul moralității publice, al dreptului familiei precum și în domeniul protecției demnității umane și al respectării integrității fizice și morale a ființei umane".

[195] Cu privire la acest aspect, a se vedea: N. Krisch, „The Open Architecture of European Human Rights Law", în *Modern Law Review*, vol. 71, 2008, 183, la 197: „din perspectiva instanțelor interne, normele constituționale naționale apar a fi superioare în cele din urmă asupra normelor europene în materia drepturilor omului, iar instanțele naționale în calitate de autorități definitive pentru determinarea raportului lor. Aceasta pare a fi situația mai general: întrebate cu privire la raportul lor cu Strasbourg, 21 din 32 instanțe constituționale europene care au răspuns s-au declarat a nu fi ținute de hotărârile CEDO".

BCU CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

este situată *sub* constituția națională. În cazul unui conflict între un drept din Convenția europeană și o constituție națională, cea din urmă va avea astfel prioritate[196].

Această ierarhie normativă se va modifica, atunci când Uniunea va deveni parte la Convenția europeană. Întrucât, odată ce convenția devine obligatorie pentru Uniune, ea va obliga și statele membre, *în calitate de* drept european. Aceasta rezultă din art. 216 TFUE, potrivit căruia „[a]cordurile încheiate de Uniune sunt obligatorii pentru instituțiile Uniunii și pentru statele membre"[197]. Dispoziția „încorporează" toate acordurile Uniunii în ordinile juridice naționale[198]. Convenția europeană va fi astfel obligatorie *de două ori* pentru statele membre: ele sunt obligate *în mod direct*, în calitate de părți la convenție, și obligate *în mod indirect*, în calitate de membre ale Uniunii. Iar în privința efectului obligatoriu al convenției *în calitate de* drept european, convenția va avea un statut ierarhic *superior* constituțiilor naționale.

(d) *Excurs*: Încorporarea şi particularii – drepturile omului şi acţiunile private

În mod tradițional, drepturile fundamentale sunt adresate doar autorităților publice. Ele sunt concepute pentru a proteja particularii împotriva puterii publice. Aceste drepturi ar trebui să se aplice și particularilor? Răspunsul filosofic ar trebui să depindă de abilitatea de comparare a conduitei private și a celei publice. Întrucât, deși acțiunea statului vizează în general întregul teritoriu al statului, acțiunea privată se va aplica, în principiu, doar local. În lumina acestei preocupări morale mai reduse, doctrina constituțională clasică respinge în general aplicarea *directă* a drepturilor fundamentale particularilor. Considerând drepturile fundamentale ca fundament obiectiv al unei ordini constituționale, anumite ordini juridice acceptă totuși aplicarea lor directă în mod *indirect* sau *limitat*[199].

Cum a soluționat ordinea constituțională europeană această chestiune? „Încorporarea" sa va antrena o aplicare particularilor? S-a constat că anumite articole ale tratatelor europene se adresează atât particularilor, cât și autorităților publice[200]. Anumite drepturi fundamentale europene se vor extinde, așadar, la acțiunile particularilor. Prin opoziție, Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale nu se adresează în mod direct acțiunilor private. Iar

---

[196] Pentru ordinea juridică germană, a se vedea confirmarea relativ recentă de Curtea Constituțională germană din [cauza] *Görgülü* (2 BvR 1481/04), disponibilă (în limba engleză) la: www.bverfg.de/entscheidungen/ rs20041014_2bvr148104en.html.

[197] s.a.

[198] A. Peters, „The Position of International Law Within the European Community Legal Order", în *German Yearbook of International Law*, vol. 40, 1997, 9-78, la 34: „transpunerea dreptului internațional în dreptul [european] consolidează forța normelor internaționale, permițându-le să participe la efectele speciale ale dreptului [european]".

[199] Pentru constituționalismul german a se vedea: BVerfGE 7, 198 (*Lüth*).

[200] A se vedea art. 157 TFUE cu privire la dreptul la egalitatea de remunerare, despre care Curtea a reținut că se aplică particularilor, în cauza 43/75, *Defrenne/Sabena*, ECR [1976], p. 455, pct. 39: „[...] interdicția discriminărilor între lucrătorii de sex masculin și lucrătorii de sex feminin se impune nu doar acțiunii autorităților publice, ci se extinde în egală măsură asupra tuturor convențiilor care au ca scop reglementarea în mod colectiv a muncii salariate, precum și asupra contractelor între particulari".

argumentul a fost extins la cartă[201]. Or, chiar în cazul în care nu s-ar aplica în mod direct acţiunilor particularilor, ea poate avea încă efect indirect. Acest efect indirect sau mediat al drepturilor fundamentale se manifestă în sine într-o obligaţie impusă instanţelor naţionale de a interpreta legislaţia europeană şi naţională în măsura posibilului în lumina cartei.

Concluzii

Protecţia drepturilor omului este o misiune centrală a constituţiei europene, în care drepturilor omului li se acordă un statut de „fundament". Din nefericire, Uniunea nu a rezervat un loc pentru drepturile omului, ci în schimb a dezvoltat trei cataloage de drepturi. Declaraţia sa de drepturi nescrisă rezultă din principiile generale ale dreptului Uniunii. Carta drepturilor fundamentale adaugă un catalog scris al drepturilor pentru Uniune. Iar Convenţia europeană pentru apărarea drepturilor omului şi a libertăţilor fundamentale a oferit întotdeauna o declaraţie externă a drepturilor – chiar anterior aderării formale a Uniunii. Acest capitol a analizat aceste trei declaraţii de drepturi şi raporturile dintre ele. A apărut astfel tabloul arătat în figura 26.

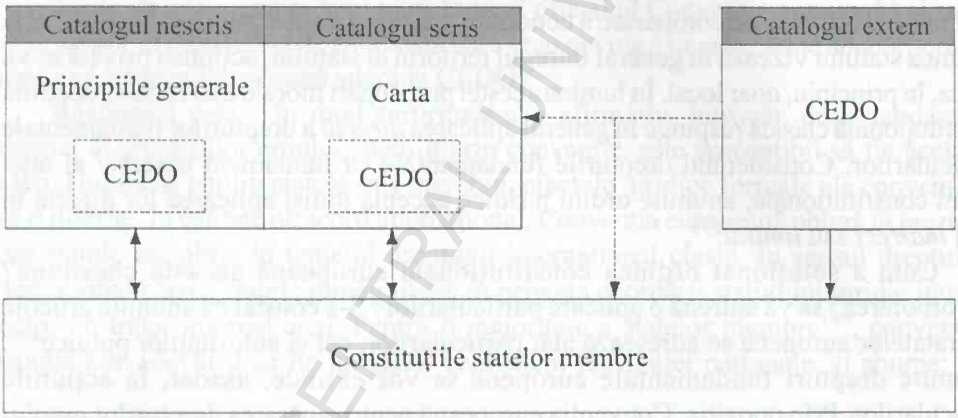

Figura 26. Raportul între cele trei „declaraţii de drepturi" ale Uniunii

Precum am văzut mai sus, complexitatea regimului european al drepturilor omului nu este înrădăcinată în existenţa unui catalog extern de drepturi. Din contră, multe probleme juridice ar dispărea odată ce Uniunea devine parte oficială la Convenţia europeană[202]. Principalele probleme constituţionale rezidă în raportul complex dintre

[201] Craig, *The Lisbon Treaty* (supra n. 56), 207: „[Carta] nu va obliga particularii în calitate de angajatori". În cazul în care este acceptat acest punct de vedere, va exista într-adevăr o „tensiune dificilă în sens normativ între unicul domeniu vertical al drepturilor cartei, în comparaţie cu domeniul vertical şi orizontal al anumitor articole din tratat" (*ibidem*, 209).

[202] De ce a fost însă nevoie de încorporarea „materială" a Convenţiei europene – presupunând că acesta este motivul pentru care au fost concepute art. 6 alin. (3) TUE şi art. 52 alin. (3) din cartă? Vin în minte două motive: unul temporal şi altul normativ. Din punct de vedere temporal, o încorporare materială precedă aderării formale. Motivul normativ pentru o încorporare materială poate rezida în statutul ierarhic

CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

declarațiile privind drepturile omului interne Uniunii. De ce are nevoie Uniunea de două declarații interne de drepturi? Adevărat, existența unui catalog nescris de drepturi poate oferi o temelie mai bună pentru creșterea „organică" a viitoarelor drepturi ale omului, însă de ce aceasta nu a fost realizată din interiorul cartei? Declarația americană a drepturilor arată – cu eleganță și simplitate – modul în care ar fi putut proceda redactorii tratatului nostru. Penultima sa dispoziție precizează: „Enumerarea în această Constituție a anumitor drepturi nu trebuie interpretată a refuza sau aduce atingere altora reținute de popor"[203]. Dispoziția arată – încă o dată – cât de mult se poate învăța din puțin drept constituțional comparat!

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

pe care convenția îl va avea odată ce Uniunea a aderat la ea. Întrucât, chiar dacă ulterior convenția devine obligatorie din punct de vedere formal pentru Uniune, ea va fi situată – în calitate de acord internațional al Uniunii – sub tratatele europene (și cartă). Iar într-o încercare de a crea relații cât mai „armonioase", Tratatul de la Lisabona încorporează material convenția în dreptul *primar* al Uniunii.

[203] Amendamentul al nouălea la Constituția SUA.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Anexe

1. Tratatele europene (cronologie) 446
2. Evoluția teritorială a Uniunii Europene 448
3. Extrase din „Compromisul de la Luxemburg" 451
4. Extrase din James Madison - „Federalist nr. 39" 455
5. Extrase din „Actul privind alegerea directă a Parlamentului European" din 1976 458
6. Extrase din Decizia 2009/908 privind președinția Consiliului 462
7. Direcția-generală Afaceri Interne (organigramă) 464
8. Extrase din „Regulamentul privind comitologia" 465

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

1. Tratatele europene (cronologie)

Tabelul 14. Tratatele europene

Semnat	Denumire	Publicat	În vigoare
1951	Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului	Tratat fondator[1]	1952
1952	Comunitatea Europeană pentru Apărare	Tratat fondator	Eșuat
1957	Tratatul de instituire a Comunității (Economice) Europene	Tratat fondator[2]	1958
1957	Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice	Tratat fondator	1958
1962	Protocolul privind Antilele olandeze (1962)	JO 150, 1964	1964
1965	Protocolul privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene	JO 152, 1967	1967
1965	Tratatul de instituire a unui Consiliu unic și a unei Comisii unice a Comunităților Europene (Tratatul de fuziune)	JO 152, 1967	1967
1970	Tratatul de amendare a anumitor dispoziții bugetare	JO L2, 1971	1971
1972	Tratatul de aderare a Danemarcei, Irlandei și Regatului Unit	JO L73, 1972	1973
1977	Tratatul de amendare a anumitor dispoziții financiare	JO L 359, 1977	1977
1975	Tratatul de amendare a anumitor dispoziții ale Protocolului privind Statutul Băncii Europene de Investiții	OJ L 91, 1978	1978
1979	Tratatul de aderare a Greciei	JO L 291, 1979	1981
1984	Tratatul privind Groenlanda	JO L 29, 1985	1985
1985	Tratatul de aderare a Spaniei și Portugaliei	JO L 302, 1985	1986
1986	Actul Unic European	JO L 169, 1987	1987
1992	Tratatul privind Uniunea Europeană	JO C 191, 1992[3]	1993
1994	Tratatul de aderare a Austriei, Finlandei și Suediei	JO C 241, 1994	1995
1997	Tratatul de la Amsterdam	JO C 340, 1997	1999
2001	Tratatul de la Nisa	JO C 80, 2001	2003
2003	Tratatul cu Republica Cehă, Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Ungaria, Malta, Polonia, Slovenia și Slovacia	JO L 236, 2003	2004

[1] Tratatul a expirat în 2002.

[2] Pentru o versiune consolidată a Tratatului de instituire a Comunității Europene, a se vedea: JO C 325, 2002.

[3] Pentru o versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană, a se vedea: *ibidem*.

BCU LIBRARY CENTRAL UNIVERSITY

Continuare – Tabelul 14

Semnat	Denumire	Publicat	În vigoare
2004	Tratatul de instituire a unei Constituții pentru Europa	JO C 310, 2004	Eșuat
2005	Tratatul de aderare a Republicii Bulgaria și României la Uniunea Europeană	JO L 157, 2005	2007
2007	Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene	JO C 303, 2007	2009
2007	Tratatul de la Lisabona de amendare a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului de instituire a Comunității Europene	JO C 306, 2007	2009

Versiuni consolidate ale tratatelor europene

Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene	JO 83, 2010
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene	JO 83, 2010
Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice	JO 84, 2010

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. Evoluţia teritorială a Uniunii Europene

Pornind ca „Europa celor şase", mai multe „valuri" ale extinderii au sporit în mod semnificativ numărul de membri ai Uniunii Europene. Tabelul 15 prezintă evoluţia geografică a Uniunii.

Viitorul statut de membru este reglementat la art. 49 TUE: „[o]rice stat european care respectă valorile [Uniunii] [...] poate solicita să devină membru al Uniunii". Condiţiile de eligibilitate sunt cunoscute drept „criteriile de la Copenhaga" şi precizează:

„Aderarea impune ca ţara candidată să fi dobândit instituţii stabile care să garanteze democraţia, statul de drept, respectarea drepturilor omului şi protecţia minorităţilor, să aibă o economie de piaţă funcţională, precum şi capacitatea de a face faţă presiunilor concurenţiale din piaţă internă. Aderarea presupune capacitatea ţării candidate de a-şi asuma obligaţiile de stat membru, inclusiv de a subscrie la obiectivele politice, economice şi monetare ale Uniunii Europene"[4].

Aderarea nu este un act unilateral, ci presupune un acord de aderare. În cele din urmă, aderarea unui stat la Uniune este o alegere *constituţională* lăsată statelor membre de la acel moment. Acordul de aderare, ca amendare (materială) a tratatului, trebuie ratificat de către „*toate* statele contractante, în conformitate cu normele lor constituţionale"[5].

În prezent, întinderea teritorială a Uniunii Europene arată precum în figura 27.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

[4] Consiliul European, „Concluzii ale Preşedinţiei" (Copenhaga, 21-22 iunie 1993), în A. G. Harryvan şi alţii (ed.), *Documents on European Union* (St. Martin's Press, 1997), 286-287.

[5] Art. 49 TUE (s.a.).

Tabelul 15. Statele membre ale Uniunii Europene (evoluție)

Membri fondatori	Extinderea nordică	Extinderea sudică	Extinderea AELS	Extinderea estică	Țări candidate
Belgia	Marea Britanie (1973)	Grecia (1981)	Austria (1995)	Bulgaria (2007)	Croația
Franța	Danemarca (1973)	Portugalia (1986)	Finlanda (1995)	Cipru (2004)	FYROM
Germania	Irlanda (1973)	Spania (1986)	Suedia (1995)	Republica Cehă (2004)	Islanda
Italia				Estonia (2004)	Turcia
Luxemburg				Ungaria (2004)	
Țările de Jos				Letonia (2004)	
				Lituania (2004)	
				Malta (2004)	
				Polonia (2004)	
				România (2007)	
				Slovacia (2004)	
				Slovenia (2004)	

BCU IASI / LIBRARY

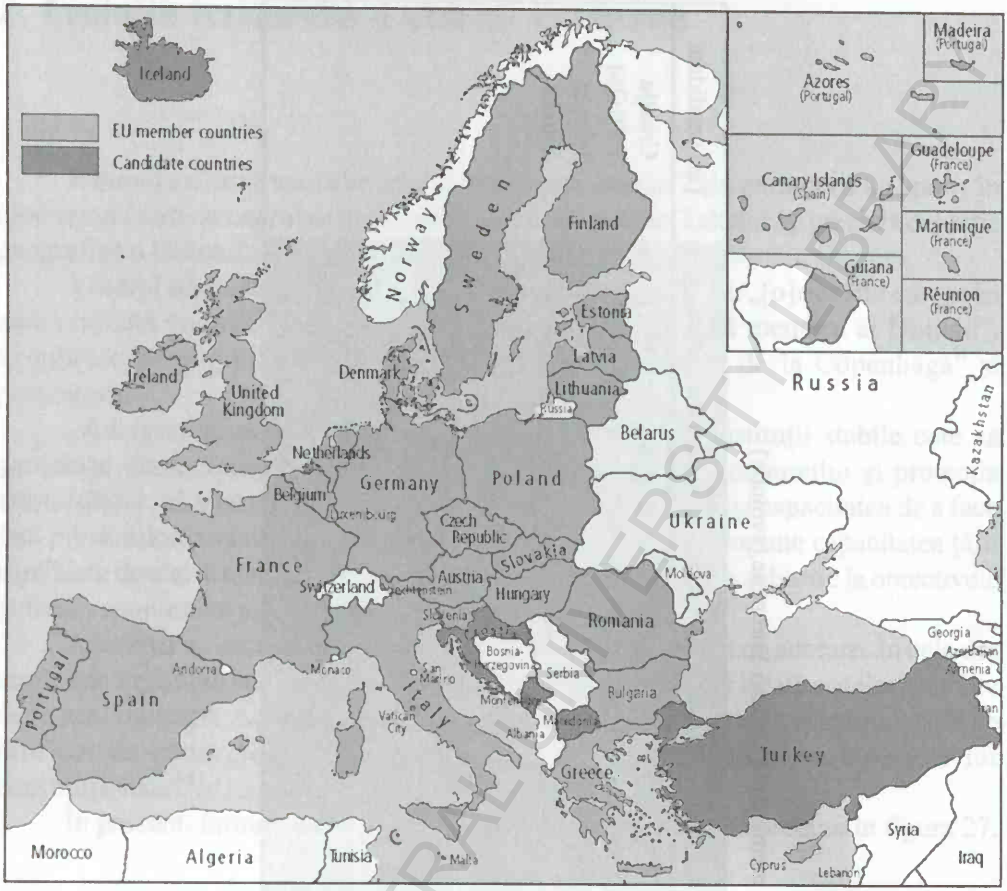

Figura 27. Teritoriul Uniunii Europene

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

3. Extrase din „Compromisul de la Luxemburg"[6]

În cursul a două părți ale sesiunii sale extraordinare de la Luxemburg din 17-18 și 28-29 ianuarie 1966, Consiliul CEE a ajuns la un acord privind aspecte referitoare la aplicarea regulii majorității și la relațiile cu Comisia – chestiuni ridicate de Franța ulterior crizei care a început la 30 iunie 1965.

Textele acestor acorduri ale Consiliului sunt redate în această anexă.

Trebuie reamintit că la reuniunea din 30 noiembrie 1965, Consiliul, în absența delegatului francez, a examinat aspectele politice ale crizei și a instruit președintele său, dl Colombo, ministrul italian de finanțe, să informeze guvernul francez cu privire la poziția comună a celor cinci. În același timp, cele cinci delegații au reafirmat apelul pe care l-au făcut la 27 octombrie 1965 conform căruia guvernul francez ar trebui să ia parte la o reuniune extraordinară, fără participarea Comisiei, în vederea reluării locului său în cadrul instituțiilor comunitare. O reuniune ulterioară a Consiliului la 20 decembrie 1965 a oferit o ocazie de clarificare a unor varii chestiuni prealabile.

Într-o „*note verbale*" înmânată ambasadorului italian la Paris la 23 decembrie 1965 de către dl Couve de Murville, ministrul francez al afacerilor externe, Franța a făcut cunoscută disponibilitatea sa de a participa la o reuniune a miniștrilor pentru afaceri externe la Luxemburg.

Dl Werner, prim-ministrul luxemburghez și noul președinte al Consiliului, a convocat atunci sesiunea extraordinară a Consiliului pentru 17 și 18 ianuarie la Luxemburg.

Prima parte a sesiunii (17 şi 18 ianuarie 1966)

Consiliul a ascultat mai întâi cererile franceze privind aplicarea regulii majorității și rolul Comisiei.

În conformitate cu declarațiile franceze anterioare, dl Couve de Murville a afirmat că în chestiuni de interes vital era conceput din punct de vedere politic doar acordul în unanimitate. Fără a solicita o amendare a tratatului, guvernul francez a sugerat un tip de acord politic între cei șase, prin care Consiliul să se abțină de la a hotărî cu majoritatea voturilor în cazul în care oricare dintre membri ar cere acest lucru, drept consecință a importanței vitale a chestiunii pentru țara sa.

Discutarea acestui punct a relevat diferențe profunde de opinii între delegația franceză și celelalte delegații. Au fost prezentate totuși diferite propuneri de compromis (în special de către dnii Colombo și Spaak). Ele erau menite să confere asigurări că în astfel de situații se vor întreprinde eforturi persistente pentru a ajunge la decizii unanime fără a exclude totuși posibilitatea ultimă a unei decizii cu majoritate.

---

[6] Comunicatul final al sesiunii extraordinare a Consiliului, Luxemburg, 17-18 și 28-29 ianuarie 1966, *Bulletin of the European Communities* [*Buletinul Comunităților Europene*], nr. 3, 1966, 5-11.

EUROPEAN CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

În privința rolului Comisiei și a relațiilor sale cu Consiliul, dl Couve de Murville a prezentat următorul „*aide-mémoire*" (făcut public ulterior), ca sugestie pentru asistarea discuțiilor ulterioare:

1. Cooperarea între Consiliu și Comisie este forța conducătoare a Comunității și ar trebui să se manifeste în fiecare etapă. În consecință, înainte de a ajunge în final la o adoptarea unei propuneri având o importanță particulară pentru toate statele, Comisia ar trebui să consulte guvernele la un nivel adecvat. O atare consultare nu ar trebui să aducă atingere atribuției de inițiativă și pregătire cu care Comisia este învestită prin tratat; ea ar obliga pur și simplu această instituție să recurgă în mod judicios la ea.

2. Ca regulă, ar trebui ca în niciun caz Comisia să poată prezenta substanța propunerilor sale Parlamentului sau opiniei publice înainte ca ele să fi fost adresate oficial Consiliului. *A fortiori*, Comisia nu poate lua inițiativa publicării propunerilor sale în gazeta oficială a Comunităților.

3. a) Comisia propune frecvent Consiliului decizii care, în loc să trateze esența problemelor ridicate, doar acordă Comisiei puteri de a acționa ulterior, fără a specifica însă măsurile pe care le va lua în cazul în care i-ar fi conferite astfel de puteri (propunerea privind comerțul din 1963; anumite propuneri privind politica comercială).

b) În anumite cazuri, Comisia poate obține autorizarea Consiliului pentru a pune în executare reguli pe care le instituie acesta din urmă. Această delegare de puteri nu trebuie să implice că sarcinile acordate Comisiei se vor situa atunci în afara controlului Consiliului. Adevărat, în anumite sectoare, precum agricultura, Consiliul poate interveni la nivel executiv prin reprezentanții săi în comitetele de gestiune. Trebuie menționat totuși că, departe de a fi mulțumită de acest sistem, Comisia încearcă să înlocuiască comitetele de gestiune cu simple comitete consultative care nu au niciun control asupra ei (cazul Regulamentului 19/65 privind acordurile și practicile concertate; propunerea Comisiei privind transportul din 1965).

c) Este important ca puterile executive încredințate astfel Comisiei să fie circumscrise în mod precis și să nu lase nicio marjă de apreciere sau responsabilitate autonomă, în caz contrar nefiind respectat echilibrul puterilor, care este o trăsătură a structurii instituționale a Comunității și o garanție fundamentală prin tratat.

4. Tratatul precizează că „Directiva este obligatorie pentru fiecare stat membru destinatar cu privire la rezultatul care trebuie atins, lăsând autorităților naționale competența în ceea ce privește forma și mijloacele". Nu putem ocoli însă faptul că, în practică, Comisia propune foarte adesea directive care stabilesc în detaliu regulile care trebuie aplicate. Singura libertate lăsată statelor este de a alege forma în care va fi îmbrăcat conținutul și să adopte măsurile de executare necesare. Este evident că astfel de practici constituie o încercare din partea Comisiei de a face ca aspectele tratate prin astfel de directive să scape de la nivel național în sfera comunitară de competențe. Astfel de metode ar trebui evitate în viitor. [...]

A doua parte a sesiunii (28 și 29 ianuarie 1966)

La reuniunea din 28 și 29 ianuarie, cei șase au ajuns la un acord și au fost emise următoarele declarații:

a) Relaţii între Comisie şi Consiliu

Cooperarea strânsă între Consiliu și Comisie este esențială pentru funcționarea și dezvoltarea Comunității.

Pentru a îmbunătăți și consolida această cooperare la fiecare nivel, Consiliul consideră că ar trebui aplicate următoarele metode practice de cooperare, [că] aceste metode ar trebui adoptate prin acord comun, în temeiul articolului 162 din Tratatul CEE, fără compromiterea competențelor și puterilor proprii celor două instituții.

1. Înaintea adoptării oricărei propuneri importante, este de dorit ca Comisia să întreprindă contactele corespunzătoare cu guvernele statelor membre, prin intermediul reprezentanților permanenți, fără ca această procedură să compromită dreptul de inițiativă pe care Comisia îl obține prin tratat.

2. Propunerile și orice alte acte oficiale pe care Comisia le prezintă Consiliului și statelor membre nu trebuie făcute publice până când destinatarii nu au luat la cunoștință în mod formal despre ele și se află în posesia textelor. „Jurnalul Oficial" (gazeta oficială) ar trebui aranjată astfel încât să indice în mod clar care acte au forță obligatorie. Metodele utilizate pentru publicarea acelor texte a căror publicare este obligatorie vor fi adoptate în contextul activităților actuale de reorganizare a „Jurnalului Oficial".

3. Acreditările șefilor de misiuni ale statelor terțe acreditați pe lângă Comunitate vor fi prezentate împreună președintelui Consiliului și președintelui Comisiei, care se reunesc în acest scop.

4. Consiliul și Comisia se vor informa reciproc rapid și complet cu privire la orice abordări referitoare la chestiuni fundamentale ridicate oricărei instituții de reprezentanți ai statelor terțe. [...]

b) Procedura de vot cu majoritate

I. Atunci când, în cazul deciziilor care pot fi adoptate cu majoritate de voturi la propunerea Comisiei, sunt în cauză interese foarte importante ale unuia sau mai multor parteneri, membrii Consiliului se vor strădui, într-un termen rezonabil, să ajungă la soluții care pot fi adoptate de toți membrii Consiliului, cu respectarea intereselor lor reciproce și pe acelea ale Comunității, în conformitate cu articolul 2 din Tratatul [CEE].

II. În privința paragrafului anterior, delegația franceză consideră că, atunci când sunt în cauză interese foarte importante, discuțiile trebuie continuate până când este atins un acord unanim.

III. Cele șase delegații remarcă faptul că există o divergență de păreri cu privire la ceea ce ar trebui întreprins în cazul unui eșec în atingerea unui acord complet.

IV. Cele șase delegații consideră totuși că această divergență nu împiedică reluarea activității Comunității în conformitate cu procedura normală.

Membrii Consiliului au convenit ca deciziile privind următoarele să fie adoptate prin acord comun:

a) regulamentul financiar pentru agricultură;

b) extinderea organizării comune a pieței pentru fructe și legume;

c) regulamentul privind organizarea pieţelor zahărului;

d) regulamentul privind organizarea pieţelor pentru uleiuri şi grăsimi;

e) stabilirea de preţuri comune pentru lapte, carne de vită şi viţel, orez, zahăr, ulei de măsline şi oleaginoase.

În sfârşit, Consiliul a stabilit următorul program de lucru:

(1) Proiectele bugetelor CEE şi Euratom vor fi aprobate prin procedură scrisă înainte de 15 februarie 1966.

(2) Consiliul CEE se va reuni cât mai curând posibil pentru a stabili cu prioritate problema finanţării politicii agricole comune. Vor fi reluate simultan discuţiile privind alte aspecte, în special negocierile comerciale din GATT şi problemele ajustării tarifelor naţionale privind importurile din ţări terţe.

(3) Reprezentanţii guvernelor statelor membre se vor întâlni în ziua stabilită pentru următoarea reuniune a Consiliului şi vor începe discuţiile privind componenţa următoarei Comisii şi alegerea preşedintelui şi vicepreşedinţilor.

Ei vor conveni de asemenea asupra datei – în prima jumătate a anului 1966 – când trebuie depuse instrumentele de ratificare a Tratatului privind fuziunea instituţiilor, cu condiţia obţinerii ratificărilor parlamentare necesare şi a atingerii acordului privind componenţa şi funcţiile de preşedinte şi de vicepreşedinţi ai Comisiei.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

4. Extrase din James Madison - „Federalist nr. 39"[7]

[...] Dar, nu era suficient, afirmă oponenții Constituției propuse, ca membrii Convenției să adere la forma republicană. Ei ar fi trebuit, cu egală diligență, să fi păstrat forma *federală*, care socotea Uniunea drept *confederație* de state suverane; în schimb, ei ar fi format un regim politic național, care consideră Uniunea drept *consolidare* a statelor. Mai mult, apare întrebarea cu ce drept a fost întreprinsă această inovație îndrăzneață și radicală? Această obiecție constituie elementul de care ne putem agăța, însă se impune ca ea să fie examinată cu o anumită precizie.

Fără a cerceta acuratețea distincției pe care se întemeiază obiecția, va fi necesar doar să se aprecieze forța ei, în primul rând, pentru a stabili caracterul real al regimului politic în cauză; în al doilea rând, pentru a cerceta în ce măsură Convenția a fost împuternicită să propună un atare regim politic; și, în al treilea rând, în ce măsură obligația pe care aceștia o aveau față de această țară ar fi putut vicia autoritatea obișnuită. Primul. Pentru a stabili caracterul real al regimului politic, el poate fi analizat prin raportare la temeiul pe care a fost stabilit; la izvoarele din care decurg puterile sale obișnuite; la funcționarea acelor puteri; la întinderea lor; și la autoritatea prin care trebuie introduse viitoarele schimbări privind regimul politic.

Cu privire la examinarea primei relații, rezultă, pe de o parte, că însăși Constituția trebuie întemeiată pe consimțământul și ratificarea poporului Americii, date de deputați aleși pentru acest scop special; însă, pe de altă parte, rezultă că acordul și ratificarea trebuie date de popor, iar nu de indivizii care compun o națiune unică, ci care compun state distincte și independente cărora le aparțin. Acordul și ratificarea mai multor state trebuie derivate din autoritatea supremă a fiecărui stat, autoritatea poporului însuși. Actul de stabilire a Constituției nu va fi așadar un act *național*, ci unul *federal*.

În baza acestei considerații, este evident că actul poporului care nu formează agregatul unei singure națiuni, ci atât de multe state independente, va fi un act federal, iar nu un act național, precum acești termeni sunt înțeleși de oponenți, și că el nu rezultă nici din decizia unei *majorități* a poporului Uniunii, nici dintr-o *majoritate* a statelor. El trebuie să rezulte din acordul *unanim* al mai multor state care sunt părți la acesta și care nu diferă altfel de acordul lor ordinar decât prin aceea că este exprimat nu de autoritatea legislativă, ci de către poporul însuși. Dacă poporul ar fi considerat în această tranzacție a forma o națiune, voința majorității întregului popor al Statelor Unite ar obliga minoritatea; în același mod precum majoritatea în fiecare stat trebuie să oblige minoritatea; iar voința majorității trebuie determinată fie în comparație cu voturile individuale, fie prin aprecierea voinței majorității statelor, ca probă a voinței unei majorități a poporului Statelor Unite. Niciuna dintre aceste reguli nu a fost adoptată. Fiecare stat, ratificând Constituția, este considerat ca organism suveran,

---

[7] A se vedea A. Hamilton (și alții), *The Federalist* (T. Ball, ed.) (Cambridge University Press, 2003), 184-187.

independent față de toate celelalte și ținut doar prin propriul act de voință. Prin urmare, în cadrul acestui raport, noua Constituție, dacă este adoptată, este o Constituție *federală*, iar nu una *națională*.

Următoarea legătură privește izvoarele puterilor ordinare din care trebuie derivat regimul politic. Camera Reprezentanților își revendică puterile de la poporul Americii, iar poporul va fi reprezentat în aceeași proporție și în temeiul aceluiași principiu similar organelor legislative ale statelor individuale. Până în acest punct regimul politic este *național*, iar nu *federal*. Senatul, pe de altă parte, își va revendica puterile de la state, ca societăți politice egale între ele; iar acestea vor fi reprezentate în Senat potrivit principiului egalității, precum sunt în prezent în Congresul actual[8]. Până în acest punct regimul politic este *federal*, iar nu *național*. Puterea executivă va fi derivată dintr-o sursă extrem de eterogenă. Alegerea imediată a președintelui trebuie realizată de state ca entități politice. Voturile acordate lor sunt într-o proporție diferită, care le califică parțial ca societăți distincte și egale între ele; parțial ca membre inegale ale aceleiași societăți. Alegerea ulterioară, din nou, trebuie realizată de către acea ramură a legiuitorului care constă în reprezentanții naționali; dar, în această acțiune specială, ei sunt împărțiți în delegații individuale, deși provin din atât de multe corpusuri politice distincte și egale între ele. Din această perspectivă a regimului politic, acesta pare a avea un caracter mixt, prezentând atât trăsături *federale*, cât și *naționale*.

Diferența dintre un regim politic federal și unul național, în ceea ce privește *funcționarea regimului politic*, se consideră că rezidă în aceea că, în cadrul celui dintâi, puterile politice se răsfrâng asupra organelor politice care compun confederația; în cadrul aceluia din urmă, ele se răsfrâng asupra cetățenilor individuali care compun națiunea, în calitatea lor de persoane lor individuale. Dacă analizăm Constituția pe baza acestui criteriu, atunci ea intră sub incidența sferei *naționale*, iar nu a celei *federale*; deși probabil că nu într-un mod atât de radical precum se înțelesese. În diferite situații și în special în judecarea disputelor la care statele pot fi părți, ele trebuie considerate și contestate doar în virtutea capacităților lor colective și politice. Până în acest punct, înfățișarea națională a regimului politic pare a fi desfigurată de câteva trăsături federale. Însă acest stigmat este probabil inevitabil în orice regim; iar, în cadrul acestei relații, acțiunea regimului politic asupra persoanelor individuale, în cadrul proceselor sale ordinare și cele mai importante, poate desemna, în ansamblu, un regim politic *național*.

Chiar dacă regimul politic este național în privința funcționării puterilor sale, el își schimbă această înfățișare încă o dată, dacă îl cercetăm prin raportare la întinderea puterilor sale. Ideea unui regim politic național constă nu doar într-o autoritate asupra cetățenilor individuali, ci și într-o supremație absolută asupra tuturor persoanelor și lucrurilor, în măsura în care ele sunt obiecte ale unui regim politic licit. În cadrul unui popor consolidat într-o națiune, această supremație este atribuită în mod complet legiuitorului național. În cadrul comunităților unite pentru scopuri speciale, ea este

[8] Adică „Congresul" în temeiul „Articolelor Confederației" [Articles of Confederation] din 1777.

atribuită parțial legiuitorului general și parțial legiuitorului municipal. În cel dintâi caz, toate autoritățile locale sunt subordonate celei supreme; și pot fi controlate, îndrumate sau abolite potrivit voinței sale. În cel din urmă caz, autoritățile locale sau municipale constituie secțiuni distincte și independente ale supremației, care nu mai sunt supuse în cadrul sferelor lor generale proprii autorității generale, precum autoritatea generală este supusă lor, în cadrul propriei sfere. Prin urmare, în cadrul acestei relații, regimul politic propus nu poate fi considerat ca o singură *națiune*; în măsura în care jurisdicția sa se extinde doar la anumite obiecte enumerate și lasă mai multor state o suveranitate reziduală și inviolabilă asupra tuturor celorlalte obiecte. Este adevărat că, în controverse referitoare la granița dintre cele două jurisdicții, tribunalul care este chemat să hotărască în cele din urmă este înființat în temeiul regimului politic general. Aceasta nu modifică însă principiul în cauză. Decizia trebuie realizată în mod imparțial, potrivit regulilor Constituției; și sunt luate cele mai comune și mai efective precauții pentru a garanta această imparțialitate. Un atare tribunal este în mod evident esențial pentru a împiedica un apel la puterea militară și o reziliere a acordului; iar acesta trebuie instituit mai curând în temeiul regimului politic general, decât în acela al regimurilor politice locale; sau, mai precis, instituirea tribunalului, fără riscuri, doar în temeiul celui dintâi este o evidență ce nu poate fi contestată.

Dacă examinăm Constituția prin această ultimă relație față de autoritatea prin care trebuie realizate amendamentele, constatăm că nu este nici în întregime *națională* și nici în întregime *federală*. Dacă ar fi în întregime națională, întreaga autoritate supremă și ultimă ar rezida în *majoritatea* poporului Uniunii, iar această autoritate ar fi competentă în orice împrejurare, precum orice majoritate a oricărei societăți naționale, să modifice sau să abolească propriul regim politic stabilit. Dacă ar fi în întregime federală, pe de altă parte, contribuția fiecărui stat din Uniune ar fi esențială pentru orice modificare care ar fi obligatorie pentru toți. Modalitatea precizată prin planul Convenției nu este întemeiată pe niciunul dintre aceste principii. Impunând mai mult decât o majoritate și, mai cu seamă calculând proporția de reprezentare pentru *state*, și nu pentru *cetățeni*, ea se îndepărtează de caracterul *național* și avansează înspre caracterul *federal*; considerând a fi suficientă participarea unui număr mai mic de state, decât întregul acestora, ea pierde încă o dată caracterul *federal* și împărtășește caracterul *național*.

Constituția propusă nu este așadar, în sens strict, nici o constituție națională și nici o constituție federală, ci o combinație a celor două. Din perspectiva formării sale, ea este federală, iar nu națională; din perspectiva surselor din care izvorăsc puterile ordinare ale regimului politic, ea este parțial federală și parțial națională; din perspectiva funcționării acestor puteri, ea este națională, iar nu federală. Din perspectiva întinderii lor, încă o dată, ea este federală, iar nu națională. Și, în sfârșit, din perspectiva modului oficial de introducere a amendamentelor, iar nu este nici în întregime federală și nici în întregime națională.

5. Extrase din „Actul privind alegerea directă a Parlamentului European" din 1976[9]

Articolul 1

1. În fiecare stat membru, membrii Parlamentului European sunt aleși pe baza reprezentării proporționale, recurgându-se la sistemul de vot pe liste sau la votul unic transferabil.

2. Statele membre pot autoriza votul pe baza unui sistem de vot pe liste preferențiale în conformitate cu procedura pe care o adoptă.

3. Alegerile se fac prin vot universal direct și sunt independente și secrete.

Articolul 2

În conformitate cu situația națională specifică, fiecare stat membru poate înființa circumscripții pentru alegerile pentru Parlamentul European sau poate prevedea alte subdiviziuni ale teritoriului electoral, fără a afecta în general caracterul proporțional al sistemului de vot.

Articolul 3

Statele membre pot stabili un prag minim pentru atribuirea locurilor. La nivel național acest prag minim nu poate depăși 5% din numărul de voturi exprimate.

Articolul 4

Fiecare stat membru poate stabili un plafon pentru cheltuielile candidaților în campaniile electorale.

Articolul 5

1. Mandatul de cinci ani pentru care sunt aleși membrii Parlamentului European începe la deschiderea primei sesiuni organizate după fiecare alegere.

Acesta poate fi extins sau redus în conformitate cu articolul 10 alineatul (2) al doilea paragraf.

2. Mandatul fiecărui membru începe și expiră în același timp cu perioada menționată la alineatul (1).

Articolul 6

1. Membrii Parlamentului European votează individual și personal. Aceștia nu pot fi obligați prin instrucțiuni și nu pot primi mandat imperativ.

---

[9] Actul privind alegerea membrilor în Parlamentul European prin vot universal direct, JO L 278, 1976, p. 5. Actul a fost modificat de mai multe ori. Pentru o versiune consolidată neoficial, a se vedea: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1976X1008:20020923:EN:PDF.

EU JUSTICE CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

2. Membrii Parlamentului European se bucură de privilegiile și imunitățile aplicabile lor în temeiul Protocolului din 8 aprilie 1965 privind privilegiile și imunitățile Comunităților Europene.

Articolul 7

1. Mandatul unui membru al Parlamentului European este incompatibil cu cel de:

- membru al guvernului unui stat membru;
- membru al Comisiei Comunităților Europene;
- judecător, avocat general sau grefier al Curții de Justiție a Comunităților Europene sau al Tribunalului de Primă Instanță;
- membru al Consiliului Director al Băncii Centrale Europene;
- membru al Curții de Conturi a Comunităților Europene;
- Ombudsman al Comunităților Europene;
- membru al Comitetului Economic și Social al Comunității Europene și al Comunității Europene a Energiei Atomice;
- membru al Comitetului Regiunilor;
- membru al unor comitete sau al altor organe create în conformitate cu Tratatul de instituire a Comunității Europene și Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice în scopul gestionării fondurilor comunitare sau îndeplinirii unei sarcini administrative permanente;
- membru al Consiliului Director, al Comitetului Administrativ sau angajat al Băncii Europene de Investiții;
- funcționar sau agent în exercițiu într-o instituție a Comunităților Europene sau într-un organism specializat asociat acestora sau Băncii Centrale Europene.

2. Începând cu alegerile pentru Parlamentul European din 2004, mandatul de membru al Parlamentului European este incompatibil cu acela de membru al unui parlament național.

Prin derogare de la această dispoziție și fără a aduce atingere alineatului (3):

- membrii Parlamentului național al Irlandei care sunt aleși membri ai Parlamentului European în cadrul unor alegeri ulterioare pot avea mandat dublu până la următoarele alegeri pentru Parlamentul național al Irlandei, moment în care se aplică primul paragraf de la prezentul alineat;
- membrii Parlamentului Regatului Unit care sunt de asemenea deputați ai Parlamentului European în perioada mandatului de cinci ani care precede alegerile pentru Parlamentul European din 2004 pot avea mandat dublu până la alegerile pentru Parlamentul European din 2009, moment în care se aplică primul paragraf de la prezentul alineat.

3. În plus, fiecare stat membru poate, în circumstanțele prevăzute la articolul 8, să extindă aplicabilitatea reglementărilor privind incompatibilitatea la nivel național.

4. Membrii Parlamentului European cărora li se aplică alineatele (1), (2) și (3) în cursul perioadei de cinci ani menționate la articolul 5 sunt înlocuiți în conformitate cu articolul 13.

BUCHAREST CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Articolul 8

Sub rezerva dispozițiilor din prezentul act, procedura electorală este reglementată în fiecare stat membru de dispozițiile de drept intern.

Aceste dispoziții de drept intern, care pot, după caz, lua în considerare situația specifică fiecărui stat membru, nu afectează caracterul esențial proporțional al sistemului de vot.

Articolul 9

Nimeni nu poate vota mai mult de o singură dată în orice alegeri pentru Parlamentul European.

Articolul 10

1. Alegerile pentru Parlamentul European au loc la data și orele stabilite de fiecare stat membru; pentru toate statele membre această dată este stabilită în cursul aceleași perioade care începe joi dimineața și se încheie duminica imediat următoare.

2. Statele membre nu pot comunica în mod oficial rezultatele votului lor decât după încheierea scrutinului în statul membru în care alegătorii votează ultimii în cursul perioadei menționate la alineatul (1).

Articolul 11

1. Consiliul, hotărând în unanimitate, în urma consultării Parlamentului European, stabilește perioada electorală pentru primele alegeri.

2. Alegerile ulterioare au loc în cursul perioadei corespunzătoare din ultimul an al perioadei de cinci ani menționate în articolul 5.

„În cazul în care organizarea de alegeri în Comunitate în cursul perioadei în cauză se dovedește imposibilă, Consiliul, hotărând în unanimitate după consultarea Parlamentului European, stabilește, cu cel puțin un an înainte de sfârșitul perioadei de cinci ani menționate la articolul 5, o altă perioadă pentru alegeri care se poate situa cel mai devreme la două luni înainte sau cel mai târziu la o lună după perioada fixată conform dispozițiilor paragrafului precedent."

3. Fără a aduce atingere articolului 196 din Tratatul de instituire a Comunității Europene și articolului 109 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, Parlamentul se reunește de plin drept în prima zi de marți după expirarea unui termen de o lună de la sfârșitul perioadei electorale.

4. Competențele Parlamentului European încetează odată cu deschiderea primei ședințe a noului Parlament European.

Articolul 12

Parlamentul European verifică prerogativele membrilor Parlamentului European. În acest sens, acesta ia act de rezultatele comunicate în mod oficial de statele membre și hotărăște în legătură cu contestațiile care ar putea să apară pe baza dispozițiilor prezentului act, cu excepția celor apărute pe baza dispozițiilor de drept intern la care acesta face trimitere.

BCU "ALEXANDRU IOAN CUZA" UNIVERSITY LIBRARY

Articolul 13

1. Un loc rămâne vacant atunci când mandatul unui membru al Parlamentului European se încheie ca urmare a demisiei, decesului sau retragerii mandatului respectiv.

2. Sub rezerva aplicării altor dispoziții din prezentul act, fiecare stat membru stabilește procedurile adecvate pentru ca, în cazul în care un loc devine vacant în cursul mandatului de cinci ani prevăzut la articolul 5, locul respectiv să fie ocupat pentru restul perioadei în cauză.

3. În cazul în care legislația unui stat membru prevede explicit retragerea mandatului unui membru al Parlamentului European, mandatul acestuia se încheie în conformitate cu dispozițiile legale respective. Autoritățile naționale competente informează Parlamentul European cu privire la aceasta.

4. În cazul în care un loc devine vacant în urma demisiei sau decesului, Președintele Parlamentului European informează imediat autoritățile competente ale statului membru în cauză cu privire la aceasta.

Articolul 14

În cazul în care se dovedește a fi necesar să se adopte măsuri de aplicare a prezentului act, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Parlamentului European și după consultarea Comisiei, adoptă aceste măsuri, după ce încearcă să ajungă la un acord cu Parlamentul European în cadrul unui comitet de conciliere care reunește Consiliul și reprezentanți ai Parlamentului European.

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

6. Extrase din Decizia 2009/908 privind preşedinţia Consiliului[10]

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind Uniunea Europeană, în special articolul 16 alineatul (9),

având în vedere Tratatul privind funcţionarea Uniunii Europene, în special articolul 236 litera (b),

având în vedere Decizia Consiliului European din 1 decembrie 2009 privind exercitarea preşedinţiei Consiliului [1], în special articolul 2 paragraful al treilea şi articolul 4, [...]

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Ordinea în care statele membre exercită preşedinţia Consiliului începând cu 1 ianuarie 2007 este prevăzută în Decizia Consiliului din 1 ianuarie 2007 de stabilire a ordinii de exercitare a preşedinţiei Consiliului.

Repartizarea acestei ordini de exercitare a preşedinţiei în grupuri de trei state membre, în conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din Decizia Consiliului European, este prevăzută în anexa I la prezenta decizie.

Articolul 2

(1) Fiecare membru al unui grup, astfel cum se prevede la articolul 1 paragraful al doilea, asigură, prin rotaţie, pentru o durată de şase luni, preşedinţia tuturor formaţiunilor Consiliului, cu excepţia formaţiunii Afaceri Externe. Ceilalţi membri ai grupului asistă preşedinţia în îndeplinirea tuturor responsabilităţilor acesteia, pe baza programului de 18 luni al Consiliului.

(2) Membrii unui grup, astfel cum se prevede la articolul 1, pot decide cu privire la alte aranjamente alternative între ei.

(3) În oricare dintre situaţiile prevăzute la alineatele (1) şi (2), statele membre din fiecare grup vor determina prin acord comun măsurile practice necesare pentru colaborarea lor.

Articolul 3

Ordinea în care statele membre exercită preşedinţia începând cu 1 iulie 2020 este hotărâtă de Consiliu înainte de 1 iulie 2017.

[...]

[10] Decizia Consiliului de instituire a măsurilor de punere în aplicare a Deciziei Consiliului European privind exercitarea preşedinţiei Consiliului şi privind preşedinţia grupurilor de pregătire ale Consiliului, JO L 322, 2009, p. 28.

BCU IAŞI / BIBLIOTECA UNIVERSITY LIBRARY

ANEXA I

Germania | Ianuarie-Iunie | 2007 |	Grecia | Ianuarie-Iunie | 2014 |
Portugalia | Iulie-Decembrie | 2007 |	Italia | Iulie-Decembrie | 2014 |
Slovenia | Ianuarie-Iunie | 2008 |	Letonia | Ianuarie-Iunie | 2015 |
Franța | Iulie-Decembrie | 2008 |	Luxemburg | Iulie-Decembrie | 2015 |
Republica Cehă | Ianuarie-Iunie | 2009 |	Țările de Jos | Ianuarie-Iunie | 2016 |
Suedia | Iulie-Decembrie | 2009 |	Slovacia | Iulie-Decembrie | 2016 |
Spania | Ianuarie-Iunie | 2010 |	Malta | Ianuarie-Iunie | 2017 |
Belgia | Iulie-Decembrie | 2010 |	Regatul Unit | Iulie-Decembrie | 2017 |
Ungaria | Ianuarie-Iunie | 2011 |	Estonia | Ianuarie-Iunie | 2018 |
Polonia | Iulie-Decembrie | 2011 |	Bulgaria | Iulie-Decembrie | 2018 |
Danemarca | Ianuarie-Iunie | 2012 |	Austria | Ianuarie-Iunie | 2019 |
Cipru | Iulie-Decembrie | 2012 |	România | Iulie-Decembrie | 2019 |
Irlanda | Ianuarie-Iunie | 2013 |	Finlanda | Ianuarie-Iunie | 2020 |
Lituania | Iulie-Decembrie | 2013 |	

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

7. Direcţia-generală Afaceri Interne (organigramă)

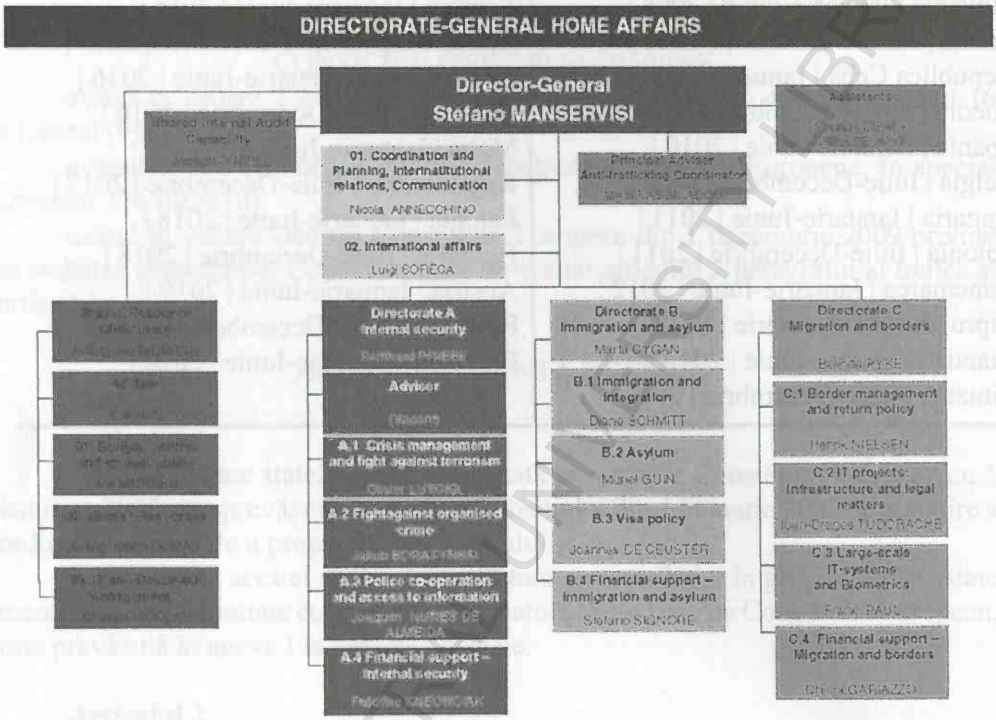

Figura 28. Direcţia-generală Afaceri Interne (organigramă)

BCU IASI / CENTRUL UNIVERSITAR LIBRARY

8. Extrase din „Regulamentul privind comitologia”[11]

PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 291 alineatul (3),

având în vedere propunerea Comisiei Europene,

după transmiterea proiectului de act legislativ către parlamentele naționale,

hotărând în conformitate cu procedura legislativă ordinară [...]

ADOPTĂ PREZENTUL REGULAMENT:

Articolul 1

Obiect

Prezentul regulament stabilește normele și principiile generale privind mecanismele care se aplică în cazul în care un act al Uniunii cu caracter juridic obligatoriu (denumit în continuare „act de bază”) identifică necesitatea existenței unor condiții uniforme de punere în aplicare și impune ca adoptarea de către Comisie a unor acte de punere în aplicare să fie supusă unui control din partea statelor membre.

Articolul 2

Alegerea procedurilor

(1) Un act de bază poate prevedea aplicarea procedurii de consultare sau a procedurii de examinare, în funcție de natura sau impactul actelor de punere în aplicare necesare.

(2) Procedura de examinare se aplică în special pentru adoptarea de:

(a) acte de punere în aplicare cu un domeniu general de aplicare;

(b) alte acte de punere în aplicare referitoare la:

(i) programe cu implicații substanțiale;

(ii) politica agricolă comună și politica comună în domeniul pescuitului;

(iii) mediu, securitate și siguranță sau protecția sănătății sau siguranței persoanelor, animalelor sau plantelor;

(iv) politica comercială comună;

(v) impozitare.

(3) Procedura de consultare se aplică, ca regulă generală, la adoptarea de acte de punere în aplicare care nu se încadrează în domeniul de aplicare a alineatului (2). Totuși, procedura de consultare se poate aplica la adoptarea actelor de punere în aplicare menționate la alineatul (2) în cazuri justificate corespunzător.

---

[11] Regulamentul (UE) nr. 182/2011 de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie, JO L 55, 2011, p. 13.

DIGITAL UNIVERSITY LIBRARY

Articolul 3
Dispoziții comune

(1) Dispozițiile comune prevăzute în prezentul articol se aplică tuturor procedurilor menționate la articolele 4-8.

(2) Comisia este asistată de un comitet format din reprezentanți ai statelor membre. Comitetul este prezidat de un reprezentant al Comisiei. Președintele nu participă la votul în comitet.

(3) Președintele prezintă comitetului proiectul de act de punere în aplicare ce urmează să fie adoptat de către Comisie.

Cu excepția cazurilor justificate corespunzător, președintele convoacă o reuniune nu mai devreme de 14 zile de la data prezentării proiectului de act de punere în aplicare și a proiectului de ordine de zi a comitetului. Comitetul își dă avizul cu privire la proiectul de act de punere în aplicare într-un termen pe care președintele îl stabilește în funcție de urgența proiectului. Termenele sunt proporționale și permit membrilor comitetului să examineze din timp și în mod efectiv proiectul de act de punere în aplicare și de a-și exprima opiniile.

(4) Până la emiterea avizului comitetului, orice membru al comitetului poate propune modificări, iar președintele poate prezenta versiuni modificate ale proiectului de act de punere în aplicare.

Președintele depune toate eforturile necesare pentru a găsi soluții care să se bucure de cel mai larg sprijin posibil în cadrul comitetului. Președintele informează comitetul în legătură cu modul în care au fost luate în considerare dezbaterile și sugestiile de modificare, în special în ceea ce privește sugestiile care s-au bucurat de un larg sprijin în cadrul comitetului.

(5) În cazuri justificate corespunzător, președintele poate obține avizul comitetului prin procedură scrisă. Președintele trimite membrilor comitetului proiectul de act de punere în aplicare și stabilește un termen pentru emiterea unui aviz în funcție de urgența proiectului în cauză. Se consideră că orice membru al comitetului care nu se opune proiectului de act de punere în aplicare sau care nu se abține în mod explicit de la votul privind actul respectiv înainte de expirarea respectivului termen și-a dat acordul tacit cu privire la proiectul de act de punere în aplicare în cauză.

Cu excepția unor dispoziții contrare prevăzute în actul de bază, procedura scrisă se încheie fără rezultat dacă, în termenul menționat în primul paragraf, președintele decide astfel sau dacă un membru al comitetului solicită acest lucru. Într-un astfel de caz, președintele convoacă o reuniune a comitetului într-un termen rezonabil.

(6) Avizul comitetului este consemnat în procesul-verbal. Fiecare membru al comitetului are dreptul să solicite ca poziția sa să fie consemnată în procesul-verbal. Președintele transmite fără întârziere procesul-verbal membrilor comitetului.

(7) După caz, mecanismul de control include sesizarea unui comitet de apel.

Comitetul de apel își adoptă regulamentul de procedură cu majoritatea simplă a membrilor săi componenți, pe baza unei propuneri a Comisiei.

În cazul în care comitetul de apel este sesizat, acesta se reunește cel devreme la 14 zile, cu excepția situațiilor justificate în mod corespunzător, și cel târziu la 6

BCUJ - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

săptămâni de la data sesizării. Fără a aduce atingere alineatului (3), comitetul de apel emite avizul său în termen de două luni de la data sesizării.

Comitetul de apel este prezidat de un reprezentant al Comisiei.

Președintele stabilește data reuniunii comitetului de apel în strânsă cooperare cu membrii comitetului, pentru a permite statelor membre și Comisiei să asigure un nivel adecvat de reprezentare. Până la 1 aprilie 2011, Comisia convoacă prima reuniune a comitetului de apel, pentru a adopta regulamentul său de procedură.

Articolul 4

Procedura de consultare

(1) În cazul în care se aplică procedura de consultare, comitetul emite avizul, prin vot atunci când este necesar. În cazul în care se votează, avizul se emite cu majoritatea simplă a membrilor comitetului.

(2) Comisia decide cu privire la proiectul de act de punere în aplicare care se adoptă, ținând seama cât mai mult posibil de concluziile desprinse din dezbaterile din cadrul comitetului și de avizul emis.

Articolul 5

Procedura de examinare

(1) În cazul în care se aplică procedura de examinare, comitetul își dă avizul cu majoritatea prevăzută la articolul 16 alineatele (4) și (5) din Tratatul privind Uniunea Europeană și, după caz, la articolul 238 alineatul (3) din TFUE, pentru actele care urmează să fie adoptate pe baza unei propuneri din partea Comisiei. Voturile reprezentanților statelor membre în cadrul comitetului sunt ponderate conform articolelor respective.

(2) În cazul în care comitetul emite un aviz favorabil, Comisia adoptă proiectul de act de punere în aplicare.

(3) Fără a aduce atingere articolului 7, atunci când comitetul emite un aviz nefavorabil, Comisia nu adoptă actul de punere în aplicare. Atunci când un act de punere în aplicare este considerat necesar, președintele poate fie să prezinte aceluiași comitet o versiune modificată a proiectului de act de punere în aplicare în termen de două luni de la emiterea avizului nefavorabil, fie să prezinte comitetului de apel proiectul de act de punere în aplicare în termen de o lună de la respectiva emitere pentru deliberări suplimentare.

(4) În cazul în care nu se emite niciun aviz, Comisia poate adopta proiectul de act de punere în aplicare, cu excepția cazurilor prevăzute la al doilea paragraf. Atunci când Comisia nu adoptă proiectul de act de punere în aplicare, președintele poate înainta comitetului o versiune modificată a acestuia.

Fără a aduce atingere articolului 7, Comisia nu adoptă proiectul de act de punere în aplicare în cazul în care:

(a) actul respectiv se referă la impozitare, serviciile financiare, protecția sănătății sau siguranța persoanelor, animalelor sau plantelor, sau la măsuri de salvgardare multilaterale definitive;

BCU "ȘTEFAN CEL MARE" SUCEAVA LIBRARY

(b) actul de bază prevede că proiectul de act de punere în aplicare nu poate fi adoptat în cazul în care nu se emite niciun aviz; sau

(c) o majoritate simplă a membrilor comitetului se opune.

În oricare dintre cazurile menționate la al doilea paragraf, atunci când un act de punere în aplicare este considerat necesar, președintele poate fie să prezinte aceluiași comitet o versiune modificată a respectivului proiect de act în termen de două luni de la vot, fie să prezinte comitetului de apel pentru deliberări suplimentare proiectul de act de punere în aplicare în termen de o lună de la vot.

(5) Prin derogare de la alineatul (4), se aplică următoarea procedură pentru adoptarea de proiecte de măsuri definitive antidumping sau compensatorii, în cazurile în care comitetul nu emite niciun aviz și o majoritate simplă a membrilor acestuia se opune proiectului de act de punere în aplicare.

Comisia poartă consultări cu statele membre. Cel devreme la 14 zile și cel târziu la o lună de la data reuniunii comitetului, Comisia informează membrii comitetului în legătură cu rezultatele consultărilor respective și prezintă un proiect de act de punere în aplicare comitetului de apel. Prin derogare de la articolul 3 alineatul (7), comitetul de apel se reunește cel devreme la 14 zile și cel târziu la o lună de la data prezentării proiectului de act de punere în aplicare. Comitetul de apel emite un aviz în conformitate cu articolul 6. Termenele prevăzute la acest alineat nu aduc atingere necesității de a respecta termenele stabilite în actele de bază pertinente.

Articolul 6

Sesizarea comitetului de apel

(1) Comitetul de apel își emite avizul cu majoritatea prevăzută la articolul 5 alineatul (1).

(2) Până la emiterea avizului, orice membru al comitetului de apel poate sugera modificări ale proiectului de act de punere în aplicare și președintele poate decide dacă să-l modifice sau nu.

Președintele depune toate eforturile necesare pentru a găsi soluții care să se bucure de cel mai larg sprijin posibil în cadrul comitetului de apel.

Președintele informează comitetul de apel în legătură cu modul în care au fost luate în considerare dezbaterile și sugestiile de modificare, în special în ceea ce privește sugestiile de modificare care s-au bucurat de un larg sprijin în cadrul comitetului de apel.

(3) În cazul în care comitetul de apel emite un aviz favorabil, Comisia adoptă proiectul de act de punere în aplicare.

În cazul în care nu se emite niciun aviz, Comisia poate adopta proiectul de act de punere în aplicare.

În cazul în care comitetul de apel emite un aviz nefavorabil, Comisia nu adoptă proiectul de act de punere în aplicare.

(4) Prin derogare de la alineatul (3), pentru adoptarea de măsuri de salvgardare multilaterale definitive, în lipsa unui aviz favorabil votat cu majoritatea prevăzută în articolul 5 alineatul (1), Comisia nu adoptă proiectele de măsuri.

BCUAIC - CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

(5) Prin derogare de la alineatul (1), până la 1 septembrie 2012, comitetul de apel emite avizul său cu privire la proiectele de măsuri definitive antidumping sau compensatorii cu majoritatea simplă a membrilor săi.

Articolul 7

Adoptarea de acte de punere în aplicare în cazuri excepționale

Prin derogare de la articolul 5 alineatul (3) și de la articolul 5 alineatul (4) al doilea paragraf, Comisia poate adopta un proiect de act de punere în aplicare în cazul în care adoptarea lui neîntârziată este necesară pentru a evita o perturbare importantă a pieței din domeniul agriculturii sau apariția unui risc la adresa intereselor financiare ale Uniunii, în sensul articolului 325 din TFUE.

Într-un astfel de caz, Comisia prezintă de îndată actul de punere în aplicare adoptat comitetului de apel. În cazul în care comitetul de apel emite un aviz nefavorabil cu privire la actul adoptat, Comisia abrogă imediat acel act. În cazul în care comitetul de apel emite un aviz favorabil sau nu emite niciun aviz, actul de punere în aplicare rămâne în vigoare.

Articolul 8

Acte de punere în aplicare aplicabile imediat

(1) Prin derogare de la articolele 4 și 5, un act de bază poate prevedea că, din motive imperioase de urgență justificate corespunzător, se aplică prezentul articol.

(2) Comisia adoptă un act de punere în aplicare care se aplică imediat, fără prezentarea sa anterioară unui comitet, și care rămâne în vigoare pe o perioadă de maximum șase luni, cu excepția cazului în care în actul de bază există dispoziții în sens contrar.

(3) Președintele prezintă în termen de maximum 14 zile de la adoptare actul menționat la alineatul (2) comitetului competent, pentru a obține avizul acestuia.

(4) În cazul în care se aplică procedura de examinare, atunci când comitetul emite un aviz nefavorabil, Comisia abrogă imediat actul de punere în aplicare adoptat în conformitate cu alineatul (2).

(5) În cazul în care Comisia adoptă măsuri provizorii antidumping sau compensatorii, se aplică procedura prevăzută la prezentul articol. Comisia adoptă respectivele măsuri după ce a purtat consultări sau, în caz de extremă urgență, după ce a informat statele membre. În acest ultim caz, au loc consultări cel târziu în termen de zece zile de la notificarea statelor membre cu privire la măsurile adoptate de Comisie.

Articolul 9

Regulamentul de procedură

(1) Fiecare comitet își adoptă cu o majoritate simplă a membrilor săi propriul regulament de procedură, la propunerea președintelui său, pe baza unui regulament de procedură standard elaborat de Comisie după consultarea statelor membre. Acest regulament standard se publică de către Comisie în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene.

BCU TRANSILVANIA UNIVERSITY LIBRARY

În măsura în care este necesar, comitetele existente își adaptează regulamentele de procedură la regulamentul de procedură standard.

(2) Principiile și condițiile privind accesul public la documente și normele privind protecția datelor care sunt aplicabile Comisiei se aplică și comitetelor.

Articolul 10

Informații cu privire la lucrările comitetului

(1) Comisia păstrează un registru al lucrărilor comitetului, care conține:

(a) o listă a comitetelor;

(b) ordinile de zi ale reuniunilor comitetelor;

(c) procesele-verbale sumare ale reuniunilor și listele autorităților și organizațiilor de care aparțin persoanele desemnate de statele membre să le reprezinte;

(d) proiectele de acte de punere în aplicare cu privire la care li se cere comitetelor să emită un aviz;

(e) rezultatul votului;

(f) proiectele finale de acte de punere în aplicare rezultate în urma avizului comitetelor;

(g) informații privind adoptarea proiectelor finale de acte de punere în aplicare de către Comisie; și

(h) date statistice privind activitatea comitetelor.

(2) Comisia publică, de asemenea, un raport anual privind activitatea comitetelor.

(3) Parlamentul European și Consiliul au acces la informațiile menționate la alineatul (1), în conformitate cu normele aplicabile.

(4) Odată cu trimiterea către membrii comitetului, Comisia pune la dispoziția Parlamentului European și a Consiliului documentele menționate la literele (b), (d) și (f) de la alineatul (1), informându-le totodată de faptul că aceste documente sunt disponibile.

(5) Referințele tuturor documentelor menționate la alineatul (1) literele (a)-(g), precum și informațiile menționate la alineatul (1) litera (h) sunt făcute publice în registru.

Articolul 11

Dreptul de control al Parlamentului European și al Consiliului

În cazul în care actul de bază este adoptat prin procedura legislativă ordinară, fie Parlamentul European, fie Consiliul poate aduce oricând la cunoștință Comisiei faptul că apreciază că un proiect de act de punere în aplicare depășește competențele de executare prevăzute de actul de bază. În acest caz, Comisia revizuiește respectivul proiect de act de punere în aplicare, ținând seama de pozițiile exprimate, și informează Parlamentul European și Consiliul dacă intenționează să mențină, să modifice sau să retragă proiectul de act de punere în aplicare. [...]

UCONS / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

Index

acte clair doctrină 294-297
a se vedea și *procedura trimiterii preliminare*
Acordul Schengen/Spațiu 24-25, 34
încorporat în Uniunea Europeană 34
acordurile mixte 213-215
acțiunile indirecte, a se vedea *procedura trimiterii preliminare*
agenții europene 124-127
delegarea către 232-234
funcții 125
structuri și tipuri de agenții 126-127
ajutor umanitar 194
armata europeană 16-18
armonizare 155-159, 243-245, 251-253, 371-372
competențele complementare care exclud armonizarea 372-374
competențele partajate și stabilirea armonizării minimale 370
competențele armonizării minimale 371
cooperare administrativă 253
dreptul procedural național 378-379, 392
prioritatea domeniului 361-362
avocat general 131-132
Banca Centrală Europeană 30, 138-144
competențele de numire ale Parlamentului European 99
competențele de supraveghere ale Parlamentului European 99
diviziunea internă a competențelor și procesul decizional 142-143
modalitățile de vot
funcții și competențe 143-144
înființare 138
numirea președintelui și comitetului de către Consiliul European 103
organe și structura administrativă 140-142
proceduri de control 259
statut special 138-140
buget și competențe bugetare 96-97, 113-114, 122, 123, 210
Curtea de Conturi 99, 144-146, 267
rapoarte speciale 146
calitate procesuală, a se vedea *puteri judecătorești: competențe și proceduri*
caracter constituțional: o federație de state 46-47
concluzii: Uniunea Europeană ca „federație de state" 76-78
tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 48-52
tradiția constituțională europeană: dreptul internațional versus dreptul național 52-58, 213
polarizarea conceptuală: „confederație" versus „federație" 53-58
„confederațiile" și doctrina federală europeană 53-54
criticismul timpuriu: tradiția europeană și genul federal (lipsă) 55-58
statele federale și doctrina federală europeană 55-56

CENTRAL EUROPEAN UNIVERSITY LIBRARY

federalismul ca stat suveran 54-55
Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale americane 58-61
dimensiunea de fundamentare: „Tratatul constituțional" european 59-61
dimensiunea funcțională: distribuția puterilor în Europa 61-63
dimensiunea instituțională: o Uniune Europeană de state și popoare 63-64
clasificarea generală: Uniunea Europeană pe „un teren de mijloc" federal 64-65
Uniunea Europeană în lumina tradiției constituționale europene 65-76
devoalarea tradiției etatiste europene: trei împotriviri constituționale 7-73
excurs: „deficitul" democratic al Uniunii ca „falsă problema" 73-76
teoria dreptului internațional: „decizia Maastricht" 67-70
teoria *„sui generis"*: o Uniune Europeană incomparabilă 65-67
Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene 36, 419-426,
forță juridică obligatorie 436
relațiile cu tratatele europene (și Convenția europeană) 424-426
structură și conținut 420-422
drepturi (solide) și principii (flexibile) 422-423
limitări și „limitările limitelor" 423-424
a se vedea și *drepturile europene ale omului*
căi procesuale și răspunderi 376-405
autonomia procedurală a statelor membre în aplicarea dreptului european 251-253, 377-379
concluzii 404-405
obligația de cooperare sinceră 251-253
autonomia procedurală a statelor membre 251-253
asigurarea îndeplinirii obligațiilor din tratate 249-250
principiul echivalenței și al efectivității 380-392
principiul echivalenței 38-383
acțiuni „similare": testul echivalenței 381-383
instanțele naționale invocând dreptul european din oficiu 390-392
natura principiului echivalenței 380-381
nediscriminarea: extinderea căilor procesuale naționale la acțiunile europene 380-481
principiul efectivității 383-389
evoluția istorică a standardului efectivității384-389
limitele procedurale ale posibilității de a invoca dreptul european 389-392
standarde minime 383-384
principiul interpretării (conforme), a se vedea *principiul interpretării conforme*
principiul răspunderii, a se vedea *principiul răspunderii*
statele membre
autonomia administrativă națională și limitele sale 251-254, 383-384
efectele actelor administrative naționale 249-250
punerea în aplicare a dreptului european 249
cetățenia Uniunii
nucleul esențial al drepturilor cetățenești 415-416
petiționarea Parlamentului European 98
reprezentarea 31, 43-44, 61, 62-63, 64
a se vedea și *particularii*
comitologie 229, 235-236, 239-240, 254

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

deciziile fără destinatar 320
noul sistem de comitologie 240-241
vechiul sistem de comitologie 230-240
compensare a se vedea *daune/compensare*
competență reziduală 159-162
competențe a se vedea *puteri executive: competențe și proceduri; puteri externe: competențe și proceduri; puteri judecătorești: competențe și proceduri; puteri legislative: competențe și proceduri*
competențe administrative în *puteri executive: competențe și proceduri* 151-183
competența de anulare în *puteri judecătorești:* 260-276
competențe și proceduri 151-183
competențe complementare 167-168
competențele de coordonare 166-167
competențe exclusive 164-165
competențe jurisdicționale în *puteri judecătorești: competențe și proceduri* 256-260
competențe partajate 165-166
a se vedea și *prioritatea legislativă*
Comisia Delors/Raport 26, 27
Comisia Europeană 115-127
caracterul supranațional 119
Comisia și agențiile europene 124-127
componență și structură 116-119
organele administrative ale Comisiei 118-119
determinarea componenței de către Consiliul European 117
președintele și colegiul „său" 117-118
alegerea președintelui de către Parlamentul European 117
Convenția europeană a drepturilor omului 431
funcții și competențe 122-124, 227
actele delegate, a se vedea în cadrul *puterilor executive: competențe și proceduri*
acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, a se vedea la *acțiunile în constatarea neîndeplinirii obligațiilor*
instrumentele juridice ale conducerii politice 225-226
legislația 123-124, 169, 171-173, 174-176
organe administrative 118-119
Parlamentul European, implicarea în procesul de numire 98-99, 229
competențele de supraveghere 117, 123-125, 226
procesul decizional și votul 121-122
procesul decizional colectiv 121
puterile delegate 121-122
procedurile de control 267
procedurile neoficiale de guvernare 226-228
a se vedea și *puterile executive: competențe și proceduri*
rolul în cadrul PESC 205, 207
încheierea și suspendarea tratatelor 207-208, 209
Comisia Europeană a Drepturilor Omului 428
compromisul de la Luxemburg 21-22

BOLYAI COLLEGE UNIVERSITY LIBRARY

Comunitatea Economică Europeană, a se vedea *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
Comunitatea Europeană a Energiei Atomice a se vedea *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
Comunitatea Europeană pentru Apărare 13, 16-18, 24,
Consiliul 32, 103-114
competența de supraveghere a Parlamentului European 98
componență și formațiuni 20-21, 62, 98, 104–105
formațiunile Consiliului 104-105
funcții și competențe 103, 113-114
colegiuitor 113-114, 168–169, 170-176
controlul asupra puterii delegate de legiferare și punere în aplicare 235, 240-242
numirile în cadrul instanțelor judecătorești 133
încheierea tratatelor 206-211
procedurile de control 268
procesul decizional și modalitățile de vot 62, 110-113
compromisul de la Ioannina 112-113
compromisul de la Luxemburg 21-22, 113
noul sistem de vot/ dubla majoritate 112-113
ponderarea voturilor 62, 111-112
sistemul triplei majorități 62, 111-112
votul cu majoritate calificată 21-22, 26, 30-31, 63, 68, 110-113, 206-207
votul cu majoritate simplă 110
votul cu unanimitate 20-21, 62-64, 68, 110, 133, 206-207
structură internă și organe 105-110
„Coreper" și comitetele specializate ale Consiliului 106-109
excurs: Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate 109-110
Președinția Consiliului 103, 105-106
Consiliul European 27, 32, 99-103
acțiunea în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, a se vedea *puterile judecătorești: competențe și proceduri*
Carta drepturilor fundamentale 420
componență 100
președinte 101-102, 124, 204
Consiliul European și dezvoltarea Uniunii 36-37, 38-41
funcții și atribuții 102-103
identificarea intereselor/obiectivelor Uniunii pentru PESC 203-204, 225
legiferarea, a se vedea *puterile executive: competențe și proceduri*
instrumentele juridice ale conducerii politice 225-226
înființarea
în calitate de „guvern" semipermanent 25-26
procedurile neoficiale de guvernare 226-228
procesul decizional și votul 100-101, 113, 204
transformarea Consiliului European în instituție a Uniunii, în dauna puterilor executive ale Consiliului 103
Consiliul Europei 10, 192
constituții 1-2

BCU Cluj / Central University Library

Constituția europeană și suveranitatea a se vedea la *suveranitate*
crearea instituțiilor politice ca sarcină fundamentală a constituțiilor 80
controlul judecătoresc a se vedea *puteri judecătorești: competențe și proceduri*
Convenția europeană a drepturilor omului 428-434
aderarea Uniunii la convenție: precondiții constituționale 433-434
standardul extern de ocrotire a drepturilor omului pentru actele Uniunii 429-433
postaderare: controlul direct (complet) al actelor Uniunii 432-433
preaderare: controlul indirect (limitat) al actelor Uniunii 430-432
cooperarea a se vedea la ***obligația de cooperare loială***
cooperarea pentru dezvoltare 193, 196-197
cooperarea politică europeană 24-25, 26, 32
cooperarea polițienească și judiciară în materie penală (CPJMP) 34, 44
cooperarea sinceră și loială, a se vedea *obligația de cooperare loială*
„Coreper" și comitetele specializate ale Consiliului 106-109
Curtea de Conturi 100, 144-146, 262
funcții și competențe 145-146
procedurile de control 268, 285
structura și procesul decizional 145
Curtea de Justiție a Uniunii Europene 127-138
acorduri mixte 214
competențe
administrative 244-246
competențe exclusive: art. 3 TFUE 163-166
competențe exclusive privind tratatele 201-203
competențe externe speciale 196-197
competențele partajate 214
competența reziduală 160-161
doctrina AETR 201-202
doctrina avizului 1/76 202
doctrina OMC 201-202
doctrina interpretării conforme a dreptului național 328-331
limitele constituționale cu privire la actele delegate 232-234
delegarea către agențiile europene 233-234
doctrina „elementelor esențiale" 232-233
doctrina nondelegării/„doctrina Meroni" 229, 234
proiectele de acorduri internaționale, acțiuni 207
obligația de cooperare, aspect negativ cu privire la 217-219
a se vedea și *obligația de cooperare loială*
Banca Centrală Europeană, statut și independență, 140
dreptul primar european, efect al; a se vedea și *efect direct și indirect*
ordinea juridică europeană ca „nouă ordine juridică" 304-306
principiul echivalenței 383, 384-385
subsidiaritate executivă 249
puteri externe implicite 194, 196-198, 214
numiri judecătorești 100, 129, 130, 133
arhitectura judiciară: sistemul judecătoresc european 129-134
Curtea de Justiție: componență și structură129-130, 131
crearea Tribunalului de Primă Instanță/Tribunalului 129

BIBLIOTECA CENTRALĂ UNIVERSITY LIBRARY

excurs: avocații generali 131-132
Tribunalul: componență și structură 130-131
tribunalele specializate: Tribunalul Funcției Publice 132-133
„autonomia" normativă a ordinii juridice europene 59
doctrina succesiunii 208, 211-212, 413
declarația „nescrisă"a drepturilor /drepturile omului a se vedea *drepturile omului în Uniune*
hotărâri cu majoritate
interpretarea juridică: metode de interpretare 135-137
interpretarea teleologică 135-137, 152-156
ordonanțe și avize 135
proceduri judiciare 134-135
puterile judecătorești și jurisdicția a se vedea: *puterile judecătorești: competențe și proceduri*
supranaționalismul judiciar 23
hotărârile preliminare a se vedea *procedura trimiterii preliminare*
principiul subsidiarității 180-183
principiile generale nescrise ale dreptului european, efecte 332-335
rol 128
interpretarea dreptului 135-137, 152-156
răspunderea statelor 394, 395-397
supremația dreptului european a se vedea *supremația dreptului european și prioritatea*
a se vedea și *puteri judecătorești: competențe și proceduri*
Curtea Europeană a Drepturilor Omului 428, 431-432
daune/compensare 279-281, 394, 395-397, 398-399
răspunderea statelor: doctrina Francovich 394, 395-400
încălcări judecătorești ale dreptului european 400-402
a se vedea și *particulari; principiul răspunderii*
decizii
ca legislație directă a Uniunii 316, 319-322
caracterul obligatoriu 307-309
decizii: instrument executiv 318-321
decizii fără destinatar 320-321
decizii cu destinatar special 319-320
definiție 318-319
Declarația și întrunirea de la Laeken 36-37, 38, 43
democrație 2, 62-64
„decizia Maastricht" 68-71
legitimare prin structura democratică europeană 69-70
democrația națională 69
popoarele naționale ca prim izvor al legitimității democratice 70, 75
democrația dual/legitimitatea 75-77
„deficitul" democratic 74-77
drepturile omului ca limite materiale ale regimului democratic 408
legitimitatea democratică a legislației parlamentare 398–399
regimul politic al UE ca „democrație semiparlamentară" 99-100
sistemul proporțional descrescător 90, 112
supranaționalismul democratic/legitimitatea 31-32, 37, 38, 39-40, 41, 43-44
transparența votului 96
a se vedea și *cetățenia Uniunii; Parlamentul European*

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

directive 64-65, 320-335
ca „legislație indirectă" 321
caracter obligatoriu 307-308, 369
capacitatea prioritară 366-267, 371-372
definiție 321
efectul direct și directivele: condiții și limite 321-328
„argumentul efectului sancționator" 323
efectele indirecte prin dreptul național și (primar) european 329-335
doctrina interpretării conforme a dreptului național 329-332
efectele indirecte prin intermediul dreptului european 332-335
regula excluderii efectului orizontal 324-325
excepția de la regulă: efectul direct orizontal incidental 327-328
limitele regulii: definiția în sens larg a (acțiunilor) statutului 325-327
doctrina depozitarilor 215-216
„doctrina încorporării", a se vedea la *drepturile europene ale omului*
doctrina succesiunii 211-212, 414, 419, 428-429
drept, a se vedea *drept european; drept internațional; drept național*
dreptul concurenței 247-249
dreptul european/al Uniunii Europene
agențiile creații ale dreptului secundar european 126
„autonomia" normativă a ordinii juridice europene 60-61
autoritatea juridică a Uniunii Europene care derivă de la statele membre 70-71, 72-73
instrumente juridice obligatorii 307-308
a se vedea și *deciziile, directivele, regulamentele*
caracterul „unilateral" al dreptului european 60
căi procesuale și răspunderi, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
Comisia Europeană supraveghind aplicarea dreptului european 124-125, 127
dreptul constituțional 2-5
dreptul direct al Uniunii, a se vedea *efectul direct și indirect*
dreptul indirect al Uniunii, a se vedea *efectul direct și indirect*
dreptul secundar 307-308
efectul direct și efectul indirect, a se vedea *efectul direct și indirect*
instrumente juridice fără forță obligatorie
interpretarea, a se vedea *interpretarea și puterile judecătorești, a se vedea puterile judecătorești: competențe și proceduri*
modificarea tratatelor 45-46, 61-62
competențe 201
și Consiliul European 103
monism și dualism 304-306, 316, 323, 335-336, 348, 361
popoarele naționale ca izvor primar de legitimitate democratică pentru legislația europeană 70
ordinea juridică europeană adoptând „ipoteza originalității" 57-58, 61, 66
ordinea juridică europeană ca „nouă ordine juridică" 304-306
prioritatea, a se vedea *prioritatea legislativă*
„primatul" acordurilor internaționale asupra dreptului european 370, 371-372
proiectele de legislație, statele membre contestând 104
punerea în aplicare, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
puterile legislative, a se vedea *puterile legislative: competențe și proceduri*

BUCHAREST UNIVERSITY LIBRARY

puterile legislative ale Parlamentului European 96-97
răspunderi, a se vedea *principiul răspunderii*
supranaționalismul normativ: caracterul dreptului Uniunii 19-20
supremația dreptului european, a se vedea *supremația dreptului european și prioritatea* ***drepturile omului la nivel european*** 161, 406-443
apariția drepturilor fundamentale europene 411-417
standardul european – un standard „autonom" 412-416
limite ale drepturilor omului și „limitările limitelor" 416-417
drepturile fundamentale naționale410-414
concluzii 442-443
declarația „externă" a drepturilor: Convenția europeană a drepturilor omului, a se vedea *Convenția europeană a drepturilor omului*
declarația „nescrisă" a drepturilor: drepturile omului ca „principii generale" 409-420
apariția drepturilor fundamentale europene 409-416
dreptul Națiunilor Unite: limitele externe ale drepturilor europene ale omului 416-419
declarația „scrisă" a drepturilor: Carta drepturilor fundamentale, a se vedea *Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*
doctrina „încorporării": drepturile europene și limitările naționale 433-443
încorporarea și Carta drepturilor fundamentale 437-441
încorporarea Convenției europene a drepturilor omului 441-442
încorporarea principiilor generale: punere în aplicare/derogare 434-437
încorporarea și particularii drepturile europene și acțiunile private 442-443
reguli speciale pentru Polonia și Regatul Unit 438-440
doctrina „nucleului esențial" 416-417, 425
izvoarele drepturilor omului 408-409
limitele drepturilor fundamentale și supremația dreptului european 356, 357-259
drepturi fundamentale, a se vedea *drepturile europene ale omului*
drept internațional
acordurile internaționale, a se vedea *acordurile internaționale/tratate*
adoptarea deciziilor cu unanimitate și dreptul internațional 20-21, 63-64, 69
aplicarea normelor de drept internațional 378
constituții și tratate 56-59
dreptul internațional și dreptul european 19-20, 68-71
dreptul internațional și dreptul național 47-48
monism și dualism 303, 315, 320, 334-335
a se vedea și *caracterul constituțional: o federație de state*
independența ordinii juridice europene de dreptul internațional clasic 303-305
„primatul" acordurilor internaționale asupra dreptului european 369, 370-371
ipoteza dreptului internațional și ordinea juridică internațională 57-58
organizațiile internaționale, a se vedea *organizațiile internaționale*
recunoașterea statelor 54-55
statele ca subiecte suverane 211-218
teoria dreptului internațional și UE, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 49-53
tradiția constituțională europeană, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
drept național 47-48

BCU IAȘI CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 49-53
tradiția constituțională europeană, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
tratatul federal 58
drepturile omului, a se vedea *drepturile omului la nivel european*
efectul direct și indirect 3, 19, 303
aplicabilitatea directă și efectul direct 305-306, 315-317, 319
concluzii 341-343
drept constituțional: efectul dreptului primar european 307-3013
dimensiunile efectului direct: efectul direct vertical și orizontal 312-313
efectul direct: de la un test strict la unul permisiv 309-311
efectul direct, un test strict pentru 307-309
dreptul direct al Uniunii: regulamente și directive 314-319
decizii a se vedea *decizii*
regulamente a se vedea *regulamente*
dreptul extern al Uniunii: acordurile internaționale a se vedea *acordurile internaționale*
dreptul indirect al Uniunii: directive a se vedea *directive*
efectul direct orizontal, a se vedea *efectul direct și indirect*
efectul direct vertical, a se vedea *efectul direct și indirect*
efectul indirect, a se vedea *efectul direct și indirect*
federalism, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
Franța
Tratat constituțional 38, 39-40
executiv dual 224-225
politica „scaunului gol" 21-22
Revoluția Franceză 72
Gaulle, generalul Charles de 21
Germania 65-66, 213
controlul încălcărilor „vădite" și „specifice" ale principiului atribuirii 361
„decizia Maastricht" 68-71, 359-360
neaplicarea dreptului european, o excepție de la principiul atribuirii 359-361
puteri administrative 243
supremația relativă a dreptului european 357-359, 360
grupuri politice europene 92-93
instanțe naționale 128-129, 132, 134, 139
autonomia procedurală a statelor membre, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
natura „executivă" a supremației: neaplicare sau invalidare 353-356
a se vedea și *supremație și prioritate*
interpretarea conformă a dreptului național, a se vedea *principiul interpretării conforme*
prerogative de interpretare 382
punerea în aplicare a dreptului european, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
rolul în aplicarea dreptului european 287-289
trimiterile preliminare de la instanțele naționale, a se vedea *procedura trimiterii preliminare*
instituții, a se vedea *structura politică: instituțiile Uniunii*
integrare negativă 23
integrare pozitivă 23, 26-27
interpretare

BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

acordurile internaționale/tratate 154-155, 369-370
aplicarea dreptului și interpretarea dreptului 290-291
doctrina priorității ca teorie federală a interpretării 365
efectele indirecte: principiile interpretării și punerii în aplicare 339-340
principiul interpretării conforme 339
principiul punerii în aplicare 339-340
interpretarea conformă a dreptului național, a se vedea *principiul interpretării conforme*
prerogativele interpretative ale instanțelor naționale 382
principii și metode de interpretare a dreptului 136-138
interpretarea teleologică 136-138, 153-157
trimiterile preliminare, interpretarea dreptului în cadrul 290-291, 297-299
istoria constituțională: de la Paris la Lisabona 9-45
de la Maastricht la Nisa: (vechea) Uniune Europeană 27-36
Tratatul de la Amsterdam:împărțirea celui deal treilea pilon 33-35, 41
deceniul de „bricolaj constituțional": Amsterdam și Nisa 33-37
primul pilon: Comunitățile Europene 29-31, 33
Tratatul de la Nisa: reforma instituțională limitată 35-37, 38, 41
pilonul al doilea: politica externă și de securitate comună 31
structura de templu: cei trei piloni ai Uniunii (de la Maastricht) 29-33
pilonul al treilea: justiție și afaceri interne 32
de la Nisa la Lisabona: (noua) Uniune Europeană 37-44
Tratatul constituțional (un eșec): revizuire formală completă 38-41, 42
Tratatul de la Lisabona: „revizuire materială totală"37, 41-44
originile cooperării și unificării europene 7, 9-12
de la Paris la Roma: Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului 9-18, 67, 116-117
Comunitatea de Apărare Europeană (un eșec) 16-18, 24-25
Planul Schuman 12-13
Structura (supranațională) a CECO 13-16, 19-20
De la Roma la Maastricht: Comunitatea Economică Europeană 18-27, 67
supranaționalismul decizional 20-23
structura politică
evoluțiile interguvernamentale din afara CEE 23-26
supranaționalismul normativ: caracterul dreptului Uniunii 19-20
reformele supranaționale/interguvernamentale prin Actul Unic European 26-27
Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate, a se vedea *politica externă și de securitate comună (PESC)*
judecători și puterea judecătorească
drepturile omului, protecție 407
numiri 100, 130, 131, 134
puteri, a se vedea *puteri jurisdicționale: competențe și proceduri*
răspunderea statelor pentru încălcarea dreptului Uniunii pe cale judecătorească 399-400
independența puterii judecătorești nesubminată 400
a se vedea și *Curtea de Justiție a Uniunii Europene; instanțele naționale*
justiție și afaceri interne (JAI) 33-35, 44
Kelsen, Hans 55-59
Locke, John 188
Madison, James 48-51, 58, 82,

BCU CLUJ-CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

membrii Parlamentului European 91-93
metoda deschisă de coordonare 115
Montesquieu, Baron Charles de 81-83
Națiunile Unite 192
Carta 71
drepturi fundamentale 413, 416-419
dreptul Națiunilor Unite: limitele externe ale drepturilor omului de la nivel european 416-419
rezoluțiile Consiliului de Securitate 193
nediscriminare 309-311
acțiuni „similare": testul echivalenței 383-384
extinderea căilor procesuale naționale la acțiunile europene 382
principiul efectivității 386-389
obligația de cooperare loială și de punere în aplicare a dreptului Uniunii
a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
ca garanție internă și jurisdicțională 211-213, 215-219
statele membre ca „mandatari ai Uniunii" 216-217
subsidiaritate „răsturnată": restricții asupra exercitării competenței partajate a statului 218-220
instanțele naționale aplicând dreptul european 287-288
principiul cooperării sincere și loiale 85, 214
Olanda și Tratatul constituțional 38, 39-40
Ombudsmanul European 99
numire 100
Organizația Internațională a Comerțului 337-339
Acordul OMC 338-339, 340-341
Organizația Internațională a Muncii 217
Organizația pentru Cooperare Economică Europeană
organizații internaționale 66, 110-111, 154-155, 192
incapacitatea UE de a participa la acestea 216-217
parlamente naționale 178-180
Parlamentul European 85-99
componența 86
rolul Consiliului European 87
formare: alegerea Parlamentului 85-86
dimensiunea Parlamentului și componența 87-89
membrii Parlamentului European și partidele politice 89-92
Parlamentul ales în mod direct înlocuiește adunarea 86
funcțiile parlamentare 117, 123-125, 225
controlul asupra puterii „legislative" și de punere în aplicare delegate 234, 239-241
extinderea funcțiilor prin tratate 43-44, 96
funcțiile bugetare 96-97
funcțiile de supraveghere 98, 100, 226
funcțiile elective: numirea funcționarilor Uniunii 98-99
funcțiile legislative/colegiuitor cu Consiliul 95-96
încheierea tratatelor 207-208, 210
procedurile de control 268
rolul în cadrul PESC 205, 207

BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

limitarea rolului legislativ al Consiliului 104
PE și Comisia, a se vedea în cadrul *Comisiei Europene*
procedura de codecizie 31-32, 43-44, 174-176
procedura de cooperare 27, 31-32, 43
procesul decizional și votul 93-95
procesul decizional și votul în plen 93-95
sprijinul democratic pentru politicile UE 86
supranaționalismul decizional 20-21, 26
structura internă: „organele" Parlamentului 92-93
comisiile 92-93
președintele și vicepreședinții 92
particularii
cetățenia Uniunii, a se vedea *cetățenia Uniunii*
drepturile care rezultă din obligațiile prevăzute în tratate 308-310
dreptul la intimitate 227-228
particularii și statul 71-72
realizarea drepturilor
deciziile cu destinatari specifici 319-320
dreptul indirect al Uniunii: directivele 320-335
efectul direct 313-315, 316-319, 321-328
monism și dualism 305-307
răspunderea statelor: doctrina *Francovich*
regula absenței efectului direct orizontal, a se vedea la *directive*
punerea în aplicare a tratatelor internaționale 309-310
a se vedea și *căi procesuale și răspunderi*
drepturile omului, a se vedea *drepturile europene ale omului*
instrumente cu efect direct asupra persoanelor 64-65, 67, 244-246, 315
a se vedea și *deciziile; regulamentele*
controlul jurisdicțional 261, 264, 269-271, 282, 287
calitate procesuală 272-274
condițiile materiale ale răspunderii 279-281
controlul incidental 274-275
controlul indirect prin hotărârile preliminare 275-277
principiul proporționalității 266-267
a se vedea și *puteri jurisdicționale : competențe și proceduri*
răspunderea privată: doctrina *Courage* 401-404
pasarele 103
piața internă
competența de armonizare 156-158
realizare 26-27
piloni, primul, al doilea și al treilea, a se vedea la *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
Planul Pléven /René Pléven 16
Planul Schuman / Robert Schuman 11, 13,
politica comercială comună 192-193, 211
politica de mediu 373-374, 422
politica de securitate și apărare comună 32, 42, 44, 103

BCU IAȘI - CENTRALĂ UNIVERSITY LIBRARY

politica europeană de securitate și apărare 192
politica externă și de securitate comună (PESC)
caracterul *sui generis* al competenței PESC 199-200
competența limitată a instanțelor europene 139, 259-260
competența Uniunii 191
efect direct 312, 337-339
Înaltul Reprezentant pentru afaceri externe și politica de securitate 103, 110-111, 125, 204-205
numirea de către Consiliului European 104
propunerile Consiliului European și ale Consiliului de orientare a politicii 110-111
încheierea tratatelor și adresarea de recomandări Consiliului 207
propunerile de suspendare a tratatelor adresate Consiliului 210
politica de securitate și apărare comună 191
procesul decizional și de vot 114, 203-204
actorii instituționali și echilibrul instituțional 204-205
„specificitatea" procedurile decizionale PESC 204-206
modalități de vot în Consiliu 205-206
relațiile între PESC și competențele speciale externe 194, 195-196
sancțiuni economice 193
serviciul european de acțiune externă 110-111
Polonia 438-440
principiul atribuirii
întinderea competențelor Uniunii 153-154, 189
neaplicarea dreptului european nu face obiectul principiului atribuirii 359-361
examinarea încălcărilor „specifice" și „manifeste" ale principiului atribuirii 361
principiul autonomiei procedurale naționale 379
principiul echilibrului interinstituțional 84-85
principiul echivalenței 380-381, 382-384, 386, 402
acțiuni „similare": testul echivalenței 384-385
invocarea dreptului european de către instanțele naționale din proprie inițiativă 391-302
caracter 381
nediscriminarea: extinderea căilor procesuale naționale la acțiunile europene 381
principiul efectivității 380-381, 383-392, 393, 395, 401
evoluția istorică a standardului efectivității 384-389
limitele procedurale ale posibilității de a invoca dreptul european 390-301
standarde minime 385-386
principiul interpretării conforme 329-332
autonomia procedurală a instanțelor naționale 329-332, 379, 380-381
efectele indirecte: principiile de interpretare și de punere în aplicare 340
principii ale executării 339
principiul proporționalității 180, 182, 265-266
doctrina „nucleului esențial" 415-416, 424
limitele/restricțiile drepturilor omului 415-416, 425
testul proporționalității 265-266

BCU CLUJ / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

principiul răspunderii 392-404
răspunderea privată: doctrina *Courage* 401-404
răspunderea statului: doctrina *Francovich* 394, 395-400
răspunderea statului pentru încălcări ale dreptului european pe cale judecătorească 399-401
trei condiții pentru răspunderea statului 396-399
principiul subsidiarității 176-183, 202
dreptul concurenței 246-248
garanție judiciară 180-183
înțelesul principiului subsidiarității 176-177, 247
definiția subsidiarității executive 248-249
principiul subsidiarității și puterile administrative 247-249
standardul material: subsidiaritatea în calitate de garanție jurisdicțională 180-183
standardul procedural: subsidiaritatea în calitate de garanție politică a federalismului 177-180
subsidiaritate „răsturnată": restricții asupra exercitării competenței partajate a statului 217-219
teste 177, 180-183
prioritate, a se vedea *prioritate legislativă*
prioritate legislativă 361-366
capacitatea prioritară a acordurilor internaționale 370-372
capacitatea prioritară a directivelor 366-367, 369-370
capacitatea prioritară a regulamentelor 366-369
categorii ale priorității: efectele relative ale priorității 362-365
prioritatea domeniului 363-364, 367-369
prioritatea normei 364-365
prioritatea obstacolului 364
concluzii 376-377
înțelesul doctrinei priorității 362
limitele constituționale ale priorității legislative 366-376
instrumentele Uniunii și capacitatea lor de a dispune de prioritate 367-372
limitele priorității din perspectiva competenței 372-376
limitele priorității din perspectiva competenței 372-376
competențe de armonizare minimală 372, 373-374
competențe complementare care exclud armonizarea 372, 374-376
moduri ale priorității: prioritatea explicită și prioritatea implicită 365-366
a se vedea și *supremația dreptului european și prioritatea*
procedura trimiterii preliminare 138, 259, 287-299
condiții pentru o hotărâre preliminară 290-294
curți și tribunale naționale 291-293
întrebări necesare 293-294
controlul indirect prin hotărârile preliminare 274-276
jurisdicția Curții de Justiție 289-290
natura juridică a hotărârilor preliminare297-299
obligația de sesizare și „*acte clair*" 294-297
doctrina „*acte clair*" 296-297
respingerea cererilor în vederea pronunțării unor hotărâri preliminare 293-294
proceduri de adoptare a deciziilor în domeniul extern 204-212

BCU "LUCIAN BLAGA" CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

afacerile externe ca funcție publică distinctă 188
inițiere și negociere 208-209
modificare și suspendare (încetare) 211-212
natura competențelor externe 199-204
art. 3 alin. (2) TFUE: competențe exclusive subsecvente privind tratatele 201-204
exclusivitatea subsecventă: critica teoriei constituționale 203-204
caracterul *sui generis* al competenței PESC 200-201
trei direcții de exclusivitate: codificarea practicii constituționale 201-203
obligația de cooperare: o garanție internă și jurisdicțională 212-214, 216-220
partajarea competenței externe: garanțiile constituționale ale caracterului unitar 212-220
procesul decizional PESC, a se vedea *politica externă și de securitate comună (PESC)*
semnare și încheiere 210-211
actele externe unilaterale și acordurile internaționale 204-205
procedura (ordinară) a Uniunii de încheiere a tratatelor 207-213
succesiunea Uniunii în acordurile internaționale ale statelor membre 212-213
statele membre ca „mandatari ai Uniunii" 217-218
acordurile mixte: o garanție internațională și politică 213, 214-216
subsidiaritate „răsturnată": restricții asupra exercitării competenței partajate a statului 218-220
proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor 124-125, 253, 259
inițiate de Comisia Europeană 124-125
și de statele membre 282-284
proceduri „internaționale" cu privire la neîndeplinirea obligațiilor 310
procedurile privind neîndeplinirea obligațiilor și instituțiile Uniunii 286-288
scrisori de punere în întârziere și avize motivate 286-289
a se vedea și *puterile judecătorești: competențe și proceduri*
procesul decizional și votul a se vedea *Banca Centrală Europeană; Comisia Europeană; Consiliul European; Parlamentul European; puteri externe: competențe și proceduri; state membre*
Programul Stockholm 225, 227-228
(proiecte de) acorduri internaționale 115, 125, 136, 154-155, 194
art. 3 alin. (2) TFUE: competențe exclusive subsecvente privind tratatele 201-204
exclusivitatea subsecventă: critica teoriei constituționale 203-204
trei direcții de exclusivitate: codificarea practicii constituționale 201-203
capacitatea de a avea prioritate 372-374
capacitatea dublei priorități 374
competența reziduală de a încheia acorduri internaționale: art. 216 TFUE 193, 194-196
Convenția europeană a drepturilor omului, a se vedea *Convenția europeană a drepturilor omului*
definiție 337-338
dreptul extern al Uniunii 335-341
efectul direct al acordurilor Uniunii 338-342
condițiile efectului direct 339-341
dimensiunile efectului direct 341-342
efectele indirecte: principiile interpretării și punerii în aplicare 341-342
principiul interpretării conforme 341
principiul punerii în aplicare 341-342
partajarea competenței externe: garanțiile constituționale pentru unitate 212-219

BCU IASI - BIBLIOTECA UNIVERSITARA

obligația de cooperare, a se vedea *obligația de cooperare loială*
acordurile mixte: o garanție internațională și politică 213, 214-216
procedura (ordinară) a Uniunii de încheiere a tratatelor 203-204, 207-212
actele externe unilaterale și acordurile internaționale 204-205
inițiere și negociere 208-209
modificare și suspendare (încetare) 211-212
semnare și încheiere 210-211
proiectele de acorduri internaționale, acțiuni împotriva 209
supremația dreptului european asupra tratatelor internaționale ale statelor membre 351-353
punerea în aplicare
acțiunile de punere în aplicare, a se vedea *puterile judecătorești: competențe și proceduri*
căi procesuale și răspunderi, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
drepturile de punere în aplicare ale persoanelor, a se vedea *particularii*
punerea în aplicare a dreptului european 65, 138
încălcări ale dreptului a se vedea *încălcări ale dreptului*
măsuri provizorii 136
limitarea consecințelor aplicării descentralizate 250-251
a se vedea și *puterile judecătorești: competențe și proceduri*
puteri executive: competențe și proceduri 222-255
articolul 290 TFUE: delegarea atribuțiilor de „legiferare"230-237
domeniul de aplicare a art. 290 TFUE 237-239
garanții jurisdicționale: limite constituționale pentru actele delegate 232-234
garanții politice: drepturi de control ale legiuitorului Uniunii235-237
articolul 291 TFUE: „atribuirea" puterii executive 237-242
domeniul art. 291 TFUE 237-239
garanții constituționale pentru legislația de punere în aplicare 239-242
atribuții administrative: executarea centralizată 242-248
atribuții administrative și principiul subsidiarității 247-248
domeniul puterilor administrative ale Uniunii 243-247
atribuțiile administrative: executarea descentralizată 249-254
autonomia administrativă națională și limitele sale 252-253
efectele actelor administrative naționale 250-251
atribuții de legiferare: acte delegate și acte de punere în aplicare 228-242
atribuirea" puterii executive: art. 291 TFUE 237-242
atribuțiile de reglementare autonome și delegate 229-230
delegarea puterii „legislative": art. 290 TFUE 230-237
atribuții guvernamentale: executivul dual al Uniunii 254-256
instrumentele juridice ale conducerii politice 225-226
procedura neoficială de guvernare 227-228
caracterul puterilor executive 222-224
concluzii 254-255
a se vedea și *puteri legislative: competențe și proceduri*
puteri externe: competențe și proceduri 187-221
competențele externe ale Uniunii 189-198
competența reziduală de a încheia acorduri internaționale 193-195
competențele Uniunii cu privire la afacerile externe 189-191
obiectivele Uniunii 189
politica externă și de securitate comună (PESC)

BOTOSANI COUNTY LIBRARY

puterile externe speciale ale Uniunii 191-193
relația dintre PESC și competențele externe speciale 195, 196-198
concluzii 220-221
puteri implicite, doctrina 194, 196-198, 214
puteri judecătorești: competențe și proceduri 256-300
acțiuni directe/indirecte 138, 259
atribuții reparatorii: acțiunile în răspundere 276-280
condiții procedurale: de la acțiune accesorie la acțiune independentă 277-278
condiții materiale: de la *Schöppenstedt* la *Bergaderm* 278-280
calitatea procesuală în fața Curții de Justiție 266-274
formularea de la Lisabona și problemele sale de interpretare 271-273
formularea de la Roma și interpretarea sa jurisdicțională 268-271
reclamanți individuali/ particulari 269-274
reclamanți privilegiați 267
reclamanți neprivilegiați 268
reclamanți semiprivilegiați 267
testul *Plaumann* 269-273, 277, 300
competențe de anulare: controlul jurisdicțional 260-276
acte cate pot/nu pot fi controlate 261-262
calitatea procesuală în fața Curții de Justiție
controlul indirect al dreptului european 138, 259, 273-276
organe care pot fi supuse controlului 262
motive legitime pentru efectuarea controlului 263-266
concluzii 299-300
controlul indirect al dreptului european 273-276
controlul colateral: excepția de nelegalitate 274-275
controlul indirect prin hotărârile preliminare138, 275-277, 288-299
definiția puterii judecătorești 259
jurisdicția și puterile judecătorești 138-139
acțiunile directe și indirecte 138, 259
competența și procedurile jurisdicționale 260-261
lacunele jurisdicționale 139, 259-260
trimiterile preliminare 289-290
motive legitime de control 263-267
abuzul de putere 263, 264, 268,
încălcarea unei norme procedurale de procedură 264
încălcarea tratatelor 265-266
lipsa competenței 265-266
motive „formale" și „materiale" 263-265
principiul proporționalității: motive materiale 266-267
proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor, a se vedea *proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor*
puteri jurisdicționale: hotărâri preliminare 275-277
puteri jurisdicționale: măsuri de executare 280-288
măsuri de executare împotriva statelor membre, a se vedea *statele membre*
măsuri de executare împotriva Uniunii: abținerea de a acționa 286-288
trimiterile preliminare, a se vedea *procedura trimiterii preliminare*
puteri legislative: competențe și proceduri 151-186

BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

categorii de competențe ale Uniunii 162-169
competențe complementare: art. 6 TFUE 168-169
competențe de coordonare: art. 5 TFUE 167-168
competențe exclusive: art. 3 TFUE 164-166
competențe partajate: art. 4 TFUE 164-167
concepția cu privire la legislația și abordarea UE 151-152
competența legislativă 153
concluzii 184-186
domeniul de aplicare a competențelor UE 152-162
competența de armonizare 157-159
competențele generale ale Uniunii 157-162
competența reziduală 160-162
interpretarea teleologică 153-157
principiul atribuirii 153, 154-155, 190
proceduri legislative: ordinare și speciale 169-177
procedura legislativă ordinară 171-176
procedura legislativă specială 176-177
procedura legislativă ordinară 171-176
practica constituțională: trialoguri informale 174-176
teoria constituțională: textul formal 171-174
principiul subsidiarității, a se vedea *principiul subsidiarității*
a se vedea și *puteri executive: competențe și proceduri*

Raportul Davignon 24

Raportul Spaak/ Paul Henry Spaak 18
Raportul Werner 24
recunoașterea reciprocă 23, 250-251
Regatul Unit
Carta drepturilor fundamentale 438-440
clauza de neparticipare parțială prin protocol 440-441
executivul dual 223-224
instanțe și puterea judecătorească 294, 296
legislație 169, 184
stat de drept, definiție264
suveranitatea Parlamentului 152, 349
regula excluderii efectului orizontal, a se vedea la *directive*
regulamente 64-65
capacitate prioritară 366-369
caracterul obligatoriu 307-308, 367
definiție 315
ca drept direct al Uniunii 315-318
regulamentele: instrument „legislativ" 315-319
aplicarea directă și efectul indirect 316-318
aplicarea generală în toate statele membre 315-317

sancțiuni
punerea în aplicare pe cale judecătorească prin sancțiuni financiare 285-286

EUROPEAN CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

sancțiuni economice 193
sancțiuni economice 194
Schmitt, Carl 2, 55, 57, 58, 69, 72, 73, 223
Serviciul european de acțiune externă, a se vedea *politica externă și de securitate comună (PESC)*
Sistemul European al Băncilor Centrale, a se vedea și *Banca Centrală Europeană*
Sistemul Monetar European 24, 27
state
drept național 47-48
tradiția constituțională, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 49-53
răspunderea statelor, a se vedea *principiul răspunderii*
suveranitate, a se vedea *suveranitate*
state federale, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
state membre, a se vedea *state membre*
tratat federal 58
statele membre
acordurile internaționale 335-336
acordurile internaționale și drepturile omului 412
acorduri mixte 212, 213-215
acțiuni împotriva proiectelor de acorduri internaționale 208
lege și ordine 139, 259-260
obligarea statelor
obligația de cooperare, a se vedea *obligația de cooperare loială*
succesiunea Uniunii în acordurile internaționale ale statelor membre 212-213, 414, 419, 428-429
a se vedea și *acordurile internaționale*
autoritatea juridică a Uniunii provenind de la statele membre 70-71, 72-73
adoptarea deciziilor și votul 63, 69
compromisul de la Luxemburg 21-22
ponderea voturilor 63, 112-113
puterile de veto 63-64
ratificarea amendamentelor la tratate 45-46, 61-62
căi procesuale și răspunderi
competențe, a se vedea *puteri legislative: competențe și proceduri*
condiții de eligibilitate pentru statele candidate 103
decizii 319-321
directive 321-323, 325-327
doctrina interpretării conforme a dreptului național 329-332
dreptul național 47-48
dreptul național și prioritatea, a se vedea *prioritatea legislativă*
tradiția constituțională, a se vedea *caracterul federal: o federație de state*
tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 49-53
tratatul federal 58
drepturile omului/drepturi fundamentale naționale 410-414
a se vedea și *drepturile omului la nivel european*
doctrina „încorporării": drepturile europene și limitările naționale 432-442
încorporarea și Carta drepturilor fundamentale 437-441

BCU CLUJ CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

încorporarea Convenției europene a drepturilor omului 441-442
încorporarea principiilor generale: punere în aplicare/derogare 434-437
reguli generale privind toate statele membre 437-439
reguli speciale pentru Polonia și Regatul Unit 438-440
egalitatea suverană și UE 63-64, 70-71, 78-79, 87, 112
instanțe, a se vedea *instanțe naționale*
măsuri de punere în aplicare împotriva statelor membre 281-285
condiții procedurale în cadrul art. 258 TFUE 281-283
punerea în aplicare pe cale judecătorească prin sancțiuni financiare 284-285
obligațiile de punere în aplicare a dreptului european 64-65
politici economice, coordonare 115
proceduri de control 267
proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor, a se vedea *proceduri privind neîndeplinirea obligațiilor*
punerea în aplicare a dreptului european, a se vedea *căi procesuale și răspunderi*
răspunderea statelor, a se vedea *principiul răspunderii*
regula excluderii efectului orizontal și definiția în sens larg a statului (acțiuni) 325-327
regulamente 315-319
rolul în cadrul PESC 204
sistemul de comitologie 240-242
supremația dreptului european, a se vedea la *supremația dreptului european și prioritatea* a se vedea și *suveranitatea*
trimiterile preliminare, a se vedea *puteri judecătorești: competențe și proceduri*
Statele Unite
agenții 125
Constituție 3, 49-53, 81, 160, 224-225
Bill of Rights 420, 433
formatul mixt al structurii constituționale 52-53
principiul „separației puterilor" 83-84
Curtea Supremă 136, 258-259, 362-363
doctrina priorității 365-366
puteri administrative 241-242
Revoluția Americană 72
stat de drept, definiție264
structura politică: instituțiile Uniunii 79-115, 115-148
Banca Centrală Europeană, a se vedea *Banca Centrală Europeană*
Comisia, a se vedea *Comisia Europeană*
concluzii 147-148
Consiliul, a se vedea *Consiliul*
Curtea de Conturi, a se vedea *Curtea de Conturi*
Curtea de Justiție, a se vedea *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*
Parlamentul European, a se vedea *Parlamentul European*
principiul „separației puterilor" și UE 83-87
principiul echilibrului interinstituțional 84-85
tipuri de puteri și funcții politice 85-87
tratatele europene prin care au fost create instituțiile 81-82
supranaționalism 48, 66, 67-68

BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

a se vedea și *istoria constituțională de la Paris la Lisabona*
supremația dreptului european și prioritatea 344-375
înțelesul supremației 363
perspectiva europeană: supremația absolută 345-354
domeniul absolut al principiului supremației 346-350
natura „executivă" a supremației: neaplicare nu invalidare 351-354
perspectiva națională: supremația relativă 354-360
limitele competențelor; de la „*Maastricht*" la „*Mangold*" 357-360
limitele drepturilor fundamentale: jurisprudența „atât timp" 355-357
principiile priorității și supremației 345
prioritatea legislativă, a se vedea *prioritatea legislativă*
supremația asupra dreptului național al statelor membre 3, 19-20, 60-61, 64-65, 347-349
supremația asupra tratatelor internaționale ale statelor membre 349-351
suveranitate 47-48
indivizibilitatea suveranității 53-54, 57, 66, 68, 71, 73, 78-79
divizibilitatea suveranității 78-79
ca problemă emoțională 57
„poporul" și suveranitatea 71-72, 73, 75
suveranitate și federalism 53-54
„confederație" versus „federație" 54-59
tradiția constituțională americană: federalismul ca drept (inter)național 49-53
suveranitatea parlamentului 152
suveranitatea și statele membre
suveranitatea și UE 78-79, 152, 212, 219
competențele Uniunii rămân limitate 64-65, 66, 183
constituția Uniunii 66, 68, 71, 73
controlul încălcărilor „specifice" și „vădite" ale principiului atribuirii 360
suveranitatea Uniunii și suveranitatea statului 48, 53-54, 66
suveranitatea și uniunea de stat 49-53, 212, 216, 219
tratatele internaționale, interpretare 153-154

teoria sui generis, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
Tocqueville, Alexis de 51, 52, 57-58,
Tratate, a se vedea *acorduri internaționale*
Tratatul constituțional în istoria constituțională: de la Paris la Lisabona
Tratatul de la Amsterdam în istoria constituțională: de la Paris la Lisabona
Tratatul de la Lisabona, a se vedea *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
Tratatul de la Maastricht
doctrina dreptului internațional: „decizia Maastricht" 66-67, 68-71, 78
de la Maastricht la Nisa, a se vedea *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
Tratatul de la Nisa, a se vedea *istoria constituțională de la Paris la Lisabona*
TREVI, mecanism 12, 24, 32
Tribunalul, a se vedea *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*
Tribunalul de Primă Instanță a se vedea *Tribunalul* la *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*
Tribunalul Funcției Publice 128, 129, 134
tribunale specializate, a se vedea la *Curtea de Justiție a Uniunii Europene*
Uniunea Europeană (UE)

BABEȘ-BOLYAI UNIVERSITY LIBRARY

caracterul UE, a se vedea *caracterul constituțional: o federație de state*
competențe și legislație, a se vedea *puteri legislative: competențe și proceduri*
istorie constituțională și origini, a se vedea *istoria constituțională: de la Paris la Lisabona*
structura regimului politic, a se vedea *structura politică: instituțiile Uniunii*
Uniunea Europei Occidentale 10, 32, 44
vot a se vedea *Banca Centrală Europeană; Comisia Europeană; Consiliul European; Curtea de Justiție a Uniunii Europene; Parlamentul European; statele membre*

BCU IAȘI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

B.C.U. „M. EMINESCU" IAȘI

BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS (C)2011
EUROPEAN CONSTITUTIONAL LAW
BY ROBERT SCUTZE

Volum recomandat de:

ARDAE

Lucrare apărută cu sprijinul:

bpv | GRIGORESCU ȘTEFĂNICĂ

Dacă cu ani în urmă nu era de conceput a vorbi despre *dreptul constituțional* al Uniunii Europene, pentru că aceasta era, pentru unii autori, o sintagmă rezervată în exclusivitate statelor-națiune, astăzi ne este tot mai clar faptul că avem de-a face cu o nouă construcție de tip federal, în cadrul căreia statele membre ocupă locul entităților federate, iar Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și actualele tratate în vigoare, împreună cu principiile consfințite de acestea (al democrației și statului de drept, principiul separației puterilor în stat, al egalității statelor în fața tratatelor, principiul efectului direct și al primatului dreptului Uniunii asupra ordinilor juridice interne) formează toate la un loc blocul de constituționalitate al Uniunii. Procesul de *constituționalizare* a Uniunii a fost unul îndelungat, desăvârșindu-se cu fiecare modificare sau revizuire a tratatelor constitutive, chiar dacă de câteva ori popoarele statelor membre au respins ideea de *constituție europeană* ca pe ceva nelegitim și de natură să submineze suveranitatea statelor, atât în expresia sa internă, cât și externă.

Lucrarea de față se înscrie în rândul abordărilor îndrăznețe și originale cu privire la dreptul constituțional al Uniunii Europene, oferind o sinteză temeinic documentată a problematicii, dar și o analiză critică a unor aspecte semnificative precum ar fi acela al caracterului Uniunii Europene ori cu privire la principiul separației orizontale a puterilor între instituțiile UE, principiul efectului direct, principiul primatului dreptului Uniunii etc.

Cele douăsprezece capitole ale volumului sunt împărțite în trei secțiuni - cea dintâi dedicată prezentării istorice și instituțiilor Uniunii, a doua care abordează principiile activității celor trei ramuri ale puterii la nivelul Uniunii (urmând și în acest caz o abordare constituționalistă pronunțată), iar a treia parte care prezintă principiile ordinii juridice a Uniunii (efectul direct, efectul indirect, supremația, prioritatea, căile de drept, răspunderea pentru încălcarea dreptului Uniunii, statutul drepturilor fundamentale în Uniune).

Lucrarea se remarcă prin prezentarea originală, însoțită de o selectare personală a autorului a reperelor fundamentale ale istoriei Uniunii ori ale jurisprudenței Curții de Justiție a Uniunii Europene. Expunerea este însoțită permanent de exemple sugestive, menite să ușureze înțelegerea materiei.

În consecință, lucrarea poate fi recomandată atât celor care se inițiază în materia dreptului Uniunii Europene, cât și celor care urmăresc să aprofundeze aspecte constituționale ale instituțiilor dreptului Uniunii Europene.

978-606-591-402-5

9 786065 914025

www.editurauniversitara.ro